

MAP

Ministerio
de
Administraciones
Públicas

Colección
**Informes y
Documentos**

Asimetría y cohesión en el Estado autonómico

Jornadas sobre el Estado
autonómico: integración y eficacia

Serie
**Administraciones
Territoriales**

**ASIMETRÍA Y COHESIÓN
EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

**Jornadas sobre el Estado autonómico:
integración y eficacia**

**ASIMETRÍA Y COHESIÓN
EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

**Jornadas sobre el Estado autonómico:
integración y eficacia**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
1997**

Colección: INFORMES Y DOCUMENTOS

Primera edición: octubre 1997

Edita:
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Instituto Nacional de Administración Pública
ISBN: 84-7088-675-4
NIPO: 329-97-013-1
Depósito Legal: M-38119-1997
Fotocomposición e impresión: Rumagraf, S.A.

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	9
Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales	
1. INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS HECHOS DIFERENCIALES Y PRESERVACIÓN DE LA COHESIÓN BÁSICA DEL ESTADO AUTONÓMICO	13
Ponente: Gumersindo Trujillo	
2. MODELO ABIERTO Y MODELO CERRADO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	33
Ponente: Luis López Guerra	
3. ESPAÑA ASIMÉTRICA (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)	49
Ponente: Javier García Roca	
4. HOMOGENEIDAD Y ASIMETRÍA EN EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL	77
Ponente: Enrique Álvarez Conde	
5. EL SISTEMA AUTONÓMICO ESPAÑOL: ¿Existe un modelo de Estado?	91
Ponente: Francesc de Carreras Serra	
6. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN EL MARCO EUROPEO: UN MODELO DINÁMICO CON PODERES LIMITADOS	105
Ponente: Teresa Freixes Sanjuán	

PRESENTACIÓN

La idea de celebrar unas Jornadas sobre «El Estado autonómico: integración y eficacia», surgió a partir de la definición de un objetivo más amplio, como era el de propiciar desde el INAP la organización de un foro de encuentros y de reflexión que contribuyese doctrinalmente al proceso de perfeccionamiento en el funcionamiento y desarrollo del Estado autonómico. Y entre varias otras, dos razones parecían destacar en esta idea.

En primer lugar, la singularidad de nuestro modelo de organización territorial del Estado. Son muchos los elementos que en el funcionamiento de nuestro Estado se asemejan a los de otros Estados descentralizados o profundamente descentralizados. Sin embargo, en él destacan y son determinantes las características esenciales que lo diferencian, particularizándolo en el Derecho comparado y convirtiéndolo en una forma de Estado que se distingue notablemente de las tradicionales que se vienen definiendo por la Teoría del Estado.

Especialmente, se han destacado dos características como las más singulares de nuestra forma de organización territorial:

- a) La Constitución de 1978 no concreta la definición de la estructura territorial, sino que ésta se ha desarrollado mediante un proceso histórico, a través del cual se va concretando la organización y se va efectuando un «reparto del poder» que se desarrolla y evoluciona «dentro de las posibilidades y límites» previstos en la Constitución.
- b) La definición jurídica del Estado no está contenida sólo en la Constitución, en cuanto a su estructura, sino que ésta se completa normativamente con los Estatutos de Autonomía, constituyendo lo que doctrinalmente se ha definido como «bloque de la constitucionalidad».

Derivados de estos dos rasgos característicos, se ha producido un proceso de desarrollo y perfeccionamiento en el que se plantean un conjunto de dificultades o de búsqueda de alternativas que están sometidas a la relación entre fuerzas políticas y a las circunstancias determinadas por cada momento y en cada etapa del proceso.

A su vez, los elementos sobre los que estas decisiones operan pueden estar considerados como esenciales para la definición de la organización territorial del Estado, o bien formar parte del conjunto de elementos que dentro del siste-

ma queda sometido a las reglas particulares de funcionamiento, situándose las decisiones que sobre los mismos se adoptan dentro de lo que podemos definir como «responsabilidades de administrar la evolución del modelo».

La naturaleza y condición de las decisiones que afectan al desarrollo autonómico, según éstas se sitúen bajo una u otra consideración, se ha convertido en un ejercicio político que distingue entre la necesidad de buscar un consenso sólido o fundamental para las cuestiones esenciales en la definición de la estructura territorial, y el desenvolvimiento de una práctica de negociación y búsqueda de acuerdos entre el Ejecutivo estatal y los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas en todos los demás supuestos que, no alcanzando esa consideración de piezas esenciales, son necesarios en el desarrollo del sistema.

También estas dos características motivan la adopción de fórmulas complementarias para ir ajustando y perfeccionando los mecanismos que posibilitan el funcionamiento del conjunto: como pueden ser, por ejemplo, la adaptación y evolución del sistema de financiación en relación con el proceso de traspasos; el propio desarrollo del proceso de descentralización; o la adecuación de la organización administrativa del Estado a estos procesos.

El «tiempo político» que ha requerido y determinado el desarrollo de los mismos y las propias características y complejidades de las negociaciones que han enmarcado las sucesivas decisiones sobre la estructura del Estado, no ha permitido una fácil relación entre el pensamiento jurídico-político o los estudios sobre el funcionamiento del Estado, y el proceso político que ha dado origen a las sucesivas decisiones que contribuyen a esta concreción de nuestro sistema autonómico.

De ahí que al mencionar estas características como una de las razones para contribuir al proceso de reflexión doctrinal, lo haga en un sentido que, a su vez, fundamenta varias pretensiones: la de destacar y profundizar en los estudios que se realizan sobre nuestro singular modelo de Estado; la de facilitar que la reflexión rigurosa y sosegada sea conocida por quienes participan en la puesta en práctica del desarrollo del proceso autonómico; la de posibilitar que los intercambios se realicen con parecido dinamismo al que se está proyectando la realidad; o la de afrontar con el respaldo del debate científico la complejidad latente en el desarrollo del Estado autonómico.

Y, en segundo lugar, desde la idea de servicio y responsabilidad política, un objetivo de estas características contribuye a velar, a partir del análisis y de la observación, por el cumplimiento de los fines atribuidos a nuestras reglas fundamentales de convivencia y organización. En este sentido, se ha destacado que la adopción de nuestra organización territorial del Estado respondía, además de ser un componente más del proceso democratizador, a los siguientes objetivos:

- Dar una solución política a las aspiraciones autonómicas y a las reivindicaciones de las corrientes descentralizadoras que desde el siglo pasado venían reclamándolo,

- dar respuesta a la variada realidad con que la singularidad del medio natural y la historia configuraron los modos de ser y de convivir de los pueblos que habitan España, y
- racionalizar mediante la descentralización la posibilidad de satisfacer mejor las demandas que los ciudadanos formulan a los poderes públicos y de obtener una mayor eficacia de esos poderes públicos.

Objetivos que podemos resumir en dos: *integración y eficacia*, y cuyo cumplimiento se convierte también en la guía que orienta la evolución del modelo.

Durante los últimos años hemos asistido a un proceso de profundas reformas estructurales de la organización política y administrativa en España, cuya complejidad y rapidez ha dificultado también un conocimiento más amplio y una difusión continuada de las reformas llevadas a cabo. Estas reformas han afectado de manera fundamental a la estructura del poder político, a las instituciones, al ordenamiento jurídico, a las reglas de funcionamiento, a la financiación, a los procedimientos, a las relaciones entre Administraciones, al comportamiento político y a la forma de prestación de los servicios públicos al ciudadano, entre otros aspectos destacables.

Extender el conocimiento especializado de estas cuestiones a la organización administrativa y a la opinión pública en general es una tarea necesaria. Ello debe abordarse, además, con el dinamismo constante con el que se ve impulsado este proceso. Y a ello quiere también contribuir el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), a través del INAP, fomentando, potenciando y facilitando la difusión y divulgación de estos conocimientos.

Este libro recoge el análisis efectuado por un conjunto de expertos, y debatido en las «Jornadas sobre el Estatuto autonómico: integración y eficacia», celebradas en la sede del INAP en diciembre de 1996. Dos temas muy relacionados entre sí, conformadores de los perfiles de nuestro modelo de Estado, son objeto de análisis: la homogeneidad y asimetría; y las características del sistema autonómico español, como modelo abierto o cerrado.

Son temas necesitados de reflexión y de estudio, en los que confluye la complejidad de nuestro sistema. Las características peculiares de nuestros escenarios políticos, determinados por los resultados electorales y el papel de los partidos nacionalistas periféricos, sugieren a veces una imagen inacabada, poco cohesionada de nuestro modelo de Estado. En este sentido, se acentúa la necesidad de asegurar los niveles de cohesión que propicia el Estado autonómico, de manera que pueda seguir cumpliendo sin fragilidad su papel de referente global, común, del sistema autonómico territorial.

Deberían coincidir en este marco de reflexión tanto las preocupaciones políticas como las académicas. Posiblemente la gran validez y aceptación de nuestro modelo autonómico debe bastante a su flexibilidad y a su naturaleza transformadora, pero ese futuro permanentemente abierto ha de ser sabiamente administrado para que continúe cumpliendo sus objetivos. La cohesión estatal se puede lograr en el sistema a través de opciones o alternativas varia-

das, no sólo a partir de la rigidez jurídica fundamental. En esa búsqueda del complejo equilibrio se configura la proyección del Estado autonómico. Ese es su aspecto preocupante; ése es, también, el relieve novedoso y osado de nuestro régimen constitucional.

En este camino, las reflexiones contenidas en el presente libro son aportaciones que contribuyen a clarificar los perfiles del Estado autonómico, y con su edición aspiramos a difundirlas en la convicción de prestar un innegable servicio en el análisis del sistema autonómico en el momento presente, con la vista puesta en su futuro.

Jorge Fernández Díaz

Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales

INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LOS HECHOS DIFERENCIALES
Y PRESERVACIÓN DE LA COHESIÓN
BÁSICA DEL ESTADO AUTONÓMICO

Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico

Gumersindo Trujillo
Universidad de La Laguna

1. INTRODUCCIÓN

En 1993 publicamos un estudio sobre el problema constitucional de las asimetrías del Estado autonómico, tema sobre el que ahora se nos invita a intervenir en estas Jornadas (1). En aquella ocasión tratábamos de poner de manifiesto cómo, más allá de las valoraciones y de las utilizaciones políticas de las posibilidades ofrecidas por la vigente Constitución, nuestro sistema de organización territorial autonómica —el Estado autonómico, en suma— era expresión de una forma organizativa articulada a partir de unas ordenaciones fundamentales —constitucionales y estatutarias— dotadas de un grado de fijeza y estabilidad bien superior a la que cabría deducir de la recurrente preocupación política y ciudadana por alcanzar un estadio en el que, habiéndose producido un hipotético «cierre definitivo» del modelo autonómico, quedarían nítida e inamoviblemente trazados los perfiles de una organización estatal hoy, al parecer, carente de ellos.

En claro desacuerdo con la percepción de nuestra realidad constitucional en la que se apoyan tales aspiraciones, opinábamos entonces que, desde presupuestos constitucionales, el «cierre del modelo» autonómico tan recurrentemente auspiciado no era un futurible abierto a todo tipo de especulación, sino algo que ya se había producido por obra de la Constitución y de los Estatutos. Y que, como ocurre por lo demás con cualquier ordenación jurídica fundamental dotada de un grado conveniente de rigidez, no se trata nunca de un cierre total, definitivo o absoluto, sino abierto a modificaciones futuras que, en nuestro caso, cabía instrumentar, fundamentalmente, por las vías de la reforma constitucional o de las reformas estatutarias, vías que por su propia naturaleza y funcionalidad ponen las ordenaciones fundamentales al abrigo del mero arbitrio político, como corresponde a una forma estatal inserta en los patrones del Estado constitucional de Derecho (2).

(1) Jornadas sobre «El Estado autonómico: integración política y eficacia administrativa», Madrid, INAP, diciembre de 1996.

(2) Véase G. TRUJILLO, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la deter-

Pues bien, tres años después, parece claro que las líneas de tendencia entonces entrevistas no han hecho sino confirmarse y, por otra parte, la necesidad, también allí apuntada, de profundizar en el estudio de los perfiles del Estado autonómico y de los límites constitucionales de la forma estatal que representa no sólo persiste, sino que, cada día, urge con mayor premura a aportar clarificaciones sobre la naturaleza constitucional del Estado autonómico que permitan aplicar a los ajustes que conlleva su proyección dinámica las consecuencias deducibles de las normas y de los principios en los que esa naturaleza se concreta y explicita.

Por eso, retomando algunos de los argumentos entonces expuestos y, por otra parte, atentos a las nuevas o renovadas dimensiones que van cobrando algunos de los problemas apuntados —y que, cada día más, aparecen como conaturales a nuestra forma estatal y no como excrecencias patológicas de la misma—, vamos a ocuparnos de dos aspectos de especial relieve en el presente, como son los concernientes al reforzamiento del diferencialismo nacional-periférico y la correlativa acentuación de la preocupación por el aseguramiento de unos niveles de cohesión que permitan al Estado autonómico seguir cumpliendo con desenvoltura su papel de referente global del sistema autonómico-territorial.

En este sentido, y para comprender adecuadamente la dimensión que actualmente ofrecen ambos problemas en su vertiente constitucional, conviene partir de una constatación inicial: en los dieciocho años de vida constitucional transcurridos desde 1978, se dibujan claramente dos *momentos netamente diferenciados* en su evolución político-constitucional. Una primera etapa abarca la serie de hechos decisivos que jalonan el proceso de elaboración, puesta en práctica y consolidación de nuestra forma estatal-autonómica: diseño constitucional de un peculiar modelo de organización territorial del Estado; actuación estatutaria y legislativa de las previsiones constitucionales convenientemente apoyadas en una eficiente interpretación constitucional; ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas de régimen común una vez transcurrido el primer quinquenio previsto por la Constitución como límite temporal a las Comunidades de régimen común (3), etc. Hasta aquí, todo mar-

minación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», en el n.º 232-233 de la revista *Documentación Administrativa*, Madrid, 1993.

(3) En realidad, habría que esperar aún algún tiempo hasta la puesta en marcha de la iniciativa política que se concreta en el Pacto autonómico de 1991 entre el PSOE y el PP, luego traducida en la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y en la consiguiente reforma de los Estatutos de once Comunidades para integrar en los mismos las competencias transferidas por esa Ley. Véanse las Leyes orgánicas 1 a 11/1994, de 24 de marzo, por las que se modifican a estos efectos los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, Comunidades todas ellas gobernadas por uno u otro de los partidos firmantes del referido Pacto. Canarias se mantuvo al margen de estas reformas al ser minoritarios PSOE y PP en los momentos de su gestación y contar, consiguientemente, con mayoría absoluta las fuerzas luego integradas en CC. Esta circunstancia condicionó en un primer momento el proceso reformador del Estatuto canario, iniciado en 1991 y concluido muy recientemente (Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre).

cha aceptablemente. No es que no hubiese problemas. Por ejemplo, recurrentemente, se habla, como se ha dicho, de la necesidad de «cerrar el modelo» o de «fijar su perfil definitivo». Pero al propio tiempo se entiende que las negociaciones y ajustes entre los niveles de gobierno estatal y autonómico son parte de la dinámica propia de un Estado complejo. Más aún —si no erramos en nuestras observaciones—, nos parecía percibir en estos años la progresiva afirmación de una cierta corriente de opinión, minoritaria, quizá, para la que comenzaba a estar claro: *a)* por una parte, la *suficiencia constitucional del modelo*, al entenderse que sus ordenaciones fundamentales suponían en sí mismas el «cierre» que se demandaba, con la razonable «válvula de seguridad» significada por las Leyes de transferencia y delegación, las reformas estatutarias que resultasen indispensables y, llegado el caso, el mecanismo siempre legítimo de la reforma constitucional; *b)* por otra, la inteligencia de las tensiones entre el Estado general o central y las Comunidades Autónomas —o algunas de ellas dominadas por los nacionalismos periféricos— como algo normal en un Estado complejo; y que, en cualquier caso, el nuestro no sólo *funcionaba aceptablemente bien*, sino que, además, *estaba logrando resolver un viejo contencioso histórico al integrar los nacionalismos periféricos en un proyecto estatal común*.

Sin embargo, en la fase que se abre a partir de 1993, esta visión se ve ampliamente alterada. El final de los gobiernos monocolores de mayoría absoluta da paso a unos gobiernos, también monocolores, pero que han de contar con el necesario apoyo externo de uno o de tres partidos nacionalistas periféricos. Con lo que se dibujan sucesivamente dos escenarios políticos determinados básicamente por los resultados de las elecciones generales de 1993 y de 1996. Ambos escenarios ofrecen inequívocas características propias, pero tienen como nota común más saliente y llamativa la significada por las debilidades del sistema político estatal por causa del *enorme desequilibrio* entre el *potencial representativo*, cuantificado en *número de escaños*, y el *potencial político*, medido en *capacidad de influencia política*, de unos partidos que: *a)* no se identifican con un modelo acabado de Estado aun cuando participen —alguno de ellos, manifiestamente— en la definición de la política estatal; y *b)* son minoritarios incluso en la nacionalidad cuya representación se arrojan.

En estos nuevos escenarios se suceden las propuestas de modificación del Estado autonómico, especialmente de proveniencia catalana, propuestas que culminarán en la intervención del Presidente Pujol en el reciente debate senatorial sobre el Estado autonómico, sede en la que pone de manifiesto las dificultades de encaje que está teniendo Cataluña, en su entender y en el de su coalición política, en la configuración que hasta ahora se ha venido diseñando del Estado autonómico.

Como puede verse, pues, en los últimos tiempos se han planteado problemas de gran relieve *político* y, presumiblemente, *constitucional*. En congruencia con ello, cada día resulta más necesario proyectar la preocupación política y académica hacia una Constitución cuya más importante aportación sigue

siendo, pese a todo, la radical transformación propiciada por ella de un secular Estado centralista que, ante nuestros propios ojos y en el corto período de menos de dos décadas, se ha convertido en uno de los Estados más ampliamente descentralizados en el ámbito de los Estados democráticos de nuestro tiempo.

Pues bien, para enmarcar adecuadamente la reflexión que proponemos, conviene explicitar que las consideraciones que siguen se sustentan en una doble convicción. En primer lugar, en que las ordenaciones fundamentales del Estado autonómico —es decir, la Constitución y los Estatutos— configuran una forma territorial de Estado de suficiente fijeza en sus contornos jurídicos fundamentales como para encauzar debidamente el problema autonómico e integrar los hechos diferenciales en un proyecto político compartido. En segundo lugar, en que estos hechos son a menudo utilizados como armas arrojadizas, por lo que la valoración de las virtualidades presentes y futuras de nuestra fórmula autonómica desde presupuestos político-constitucionales pasa por la cuidadosa ponderación de la naturaleza y el régimen constitucional de los hechos diferenciales, así como de la elasticidad de las ordenaciones constitucional-autonómicas y de la cohesión estatal como límite a la heterogeneidad significada por la legitimidad constitucional de aquéllos.

2. LOS HECHOS DIFERENCIALES Y LAS ASPIRACIONES DIFERENCIADORAS

2.1. Hechos diferenciales y asimetrías del Estado autonómico

Al tratar de los «hechos diferenciales» o de las «asimetrías» del Estado autonómico conviene distinguir diferentes aspectos, a menudo implicados en la discusión sobre el tema, cuya indistinción dificulta su tratamiento. Porque una cosa es la interpretación de las consecuencias que derivan del reconocimiento constitucional de ciertas particularidades específicas o propias de determinadas Comunidades Autónomas (circunstancia de la que derivan legítimas singularidades de su régimen constitucional-estatutario) y otra bien diferente es la pretensión de instrumentar a partir de ahí una suerte de *status* constitucional-estatutario global diferenciado y favorecedor de unas Comunidades en detrimento de las restantes. Porque pudiera suceder que cuando se exploran las posibilidades constitucionales de una acentuación del *principio diversificador* frente a las interpretaciones *homogeneizantes* del Estado autonómico —como con frecuencia se hace en los últimos tiempos— se esté allanando el camino, deliberadamente o no, para el planteamiento de un problema político y constitucional que no se corresponde exactamente con la mera integración constitucional de los hechos diferenciales. De suerte que, más allá de esta integración, de lo que realmente se trataría sería de *reinterpretar determinadas cláusulas constitucionales* para, trascendiendo el reconocimiento estricto de dichos hechos, *propiciar la instrumentación de políticas estatales que acentúen las di-*

menciones asimétricas del modelo autonómico. En el límite, parece evidente que por esta vía se puede desembocar, si no exactamente en una Confederación, sí, probablemente, en una versión «confederalista» del Estado autonómico.

En este sentido, pensamos que resulta necesario distinguir entre los «hechos diferenciales» y las «aspiraciones diferenciadoras globales» que legítimamente cabe plantear en el marco de nuestra Constitución. Los primeros, los hechos diferenciales, pueden definirse como aquellas diversidades autonómicas constitucionalmente relevantes en tanto que *singularidades que, por estar previstas por la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, constituyen un límite a la homogeneidad.* Las segundas, las aspiraciones diferenciadoras, son pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador en favor de una o varias Comunidades, aun a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado autonómico (4).

La posibilidad constitucional de una equiparación competencial de carácter potestativo entre las Comunidades Autónomas que se deduce del artículo 148.2 de la Norma fundamental, unido a la inexistencia de cláusula constitucional alguna que imponga con carácter definitivo distintos niveles de autonomía, no es incompatible con el reconocimiento constitucional de diferentes singularidades propias de una o de varias Comunidades cuyo conjunto integra una evidente *dimensión asimétrica* del Estado autonómico. Entre otras singularidades de fundamento constitucional y/o estatutario, pueden señalarse: *a)* ante todo, determinados *límites a la igualdad competencial* que resultan no de discriminaciones constitucionales, en sí mismas cuestionables, sino de un *supuesto de hecho particular*, de una o de varias Comunidades, que, al no existir en las restantes, no les permite a estas últimas asumir competencias que sí han podido asumir aquéllas (5); *b)* la singularidad no propiamente competencial derivada de la persistencia de la *originaria diferenciación garantista* entre las Comunidades Autónomas por razón del distinto procedimiento de acceso al autogo-

(4) En esta misma orientación, se han sugerido últimamente ciertos esbozos de tipologización que, sin duda, facilitan su consideración constitucional. Así, F. RUBIO LLORENTE ha propuesto distinguir estos tres tipos: los hechos diferenciales constitucionalizados (básicamente, los tomados en consideración por las disposiciones adicionales primera y tercera de la Constitución); el hecho diferencial institucionalizado (que se identifica con la existencia de partidos nacionalistas que tienen la hegemonía o una situación políticamente fuerte dentro de la respectiva Comunidad Autónoma y una proyección muy fuerte en el Congreso de los Diputados), y, por último, el hecho diferencial en sí (que sería aquel cuya existencia se basa en la diferenciación de ciertas Comunidades respecto del conjunto de las restantes). Véase F. RUBIO LLORENTE, intervención recogida en Enoch Albertí (coord.), *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, págs. 546 y ss. Por su parte, Francesc DE CARRERAS distingue entre el «hecho diferencial objetivo» (en el que se subsumen los que RUBIO LLORENTE denomina constitucionalizado e institucionalizado) y el «hecho diferencial ideológico», que es, dice, tributario del tradicional principio de las nacionalidades del siglo XIX, identificándose con la frustración de no ser independiente, desde la que se recaba un *status* más favorecido para la respectiva Comunidad, de suerte que el mismo viene a expresar la frustración de no tener Estado, reflejando en cierta manera un principio de las nacionalidades «de baja intensidad» (*Ante el futuro del Senado*, op. cit., págs. 547-559).

(5) Así sucede en materia de «enseñanza de la lengua» (art. 148.1.18 CE) en el caso de una Comunidad Autónoma monolingüe o bien de «conservación, modificación y desarrollo... de los derechos civiles, forales o especiales» (art. 149.1.18, id.) donde tales singularidades no existan; etc.

bierno, como ocurre en el *referéndum autonómico* en materia de *reforma estatutaria* previsto en su artículo 152.2; c) las excepciones que expresamente figuran en las disposiciones adicionales primera y tercera de la Constitución respecto de los territorios forales y de Canarias, respectivamente, cuyo carácter «adicional» y no *transitorio* expresa claramente el propósito constitucional de *permanencia* de tales excepciones al régimen común (6). La variada fisonomía que pudieran revestir ciertas formas de *asimetría competencial extraestatutaria* y *excepcional* derivadas de decisiones adoptadas por las Cortes Generales y bajo su control con base en los preceptos de los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución constituye un supuesto diferente a los anteriores, al quedar bajo la supervisión del Estado el ajuste a los principios, bases o directrices a los que se condiciona el ejercicio de las facultades atribuidas, en el caso de las Leyes-marco y, en todo caso, a las modalidades de control que reserve al Estado la correspondiente norma legal o legal-orgánica por la que aquéllas se establezcan (7).

En resumen, pues, puede decirse que los hechos diferenciales de expresa previsión constitucional o consecuencia directa de previsiones de este carácter se refieren a: a) la lengua y la cultura propias de algunas Comunidades (arts. 3, 143.1, 148.1.17.º CE), singularidad que puede proyectarse hacia la enseñanza, acción cultural, medios de comunicación y la correspondiente organización administrativa; b) los derechos civiles, forales o especiales propios de algunas Comunidades (149.1.8.º); c) las peculiaridades económico-fiscales de Euzkadi, Navarra y Canarias; d) el reforzamiento de la rigidez estatutaria (art. 152.2 CE) de las Comunidades accedidas al autogobierno por alguno de los procedimientos previstos en el artículo 151 id.; y, en fin, e) a las especialidades de la organización territorial comunitaria derivadas de circunstancias específicas de las Comunidades insulares, forales, uniprovinciales, etc.

(6) Las actualizaciones de los derechos históricos de aquellos territorios o de las singularidades económico-fiscales canarias pueden implicar la licitud de eventuales extralimitaciones del marco general o común de la Constitución. Pero sólo pueden reputarse constitucionales aquellas excepciones que no pugnen con los supraprincipios constitucional-estatutarios del Estado autonómico, puesto que la lógica constitucional conduce a entender que las excepciones al régimen común que maten y singularicen la autonomía de una o de varias Comunidades no puedan ser de tal naturaleza que hagan peligrar la *unidad del sistema autonómico* y la *solidaridad intercomunitaria*. Ciertamente, por su propia formulación, son bastante problemáticas las limitaciones de este tipo. Pero, en cualquier caso, es evidente que la necesidad de acudir ineludiblemente a la indeterminación de estos conceptos jurídicos no debe llevarnos a olvidar que su respectiva función constitucional les convierte en la expresión de los *supraprincipios* en los que se asientan los complejos equilibrios del Estado autonómico.

(7) La funcionalidad de este tipo de leyes en un sistema basado en el principio dispositivo y en la dualidad de vías de acceso al autogobierno ha quedado evidenciada en los hechos con las Leyes orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias en materias de titularidad estatal a Canarias y a Valencia (LOTRACA y LOTRAVA, respectivamente), y, con posterioridad, con la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a las Comunidades de régimen común, citada en la nota 3.

2.2. Las aspiraciones diferenciadoras globales

Ahora bien, cuando se habla, *en sentido fuerte*, de hechos diferenciales o del carácter asimétrico del Estado autonómico, no se tienen precisamente a la vista estas *especificidades concretas*, sino más bien una suerte de *hecho diferencial global* que viene a coincidir con la propia Comunidad Autónoma que lo reivindica y que se concreta en la pretensión de un *status* constitucional autonómico específico y favorecedor de esa Comunidad respecto de las restantes (8).

En nuestra opinión, el análisis de esta dimensión del problema de las asimetrías del Estado autonómico debiera proponerse, cuando menos, esclarecer las siguientes cuestiones: *a)* ante todo, resulta necesario deshacer el extendido equívoco que ahora mismo veremos sobre la génesis constituyente de nuestra vigente «fórmula autonómica»; *b)* seguidamente, han de considerarse las vías constitucionales a las que se acude para alcanzar tales propósitos; *c)* en tercer lugar, en fin, se ha de opinar sobre la legitimidad constitucional de un *status global* diferenciado en el marco constitucional del Estado autonómico.

3. ELASTICIDAD DE LAS ORDENACIONES CONSTITUCIONAL-AUTONÓMICAS

3.1. El compromiso autonómico de 1978

En los días de la transición a la democracia, la necesidad de una profunda reestructuración territorial del Estado aparecía en los ambientes de oposición a la dictadura como algo ineludible que venía aconsejado no sólo por la necesidad de solventar la inaplazable «cuestión autonómica», sino, además, por lealtad a una *tradición democrática descentralizadora* propia y, asimismo, por sintonía con los *nuevos aires descentralizadores europeos* que por entonces se respiraban. En ese ambiente asumen especial protagonismo los *nacionalismos periféricos*. Pero las restantes fuerzas políticas también están fundamentalmente interesadas en contar con un Estado democrático que se asiente en la holgada expresión de las diversidades político-territoriales de España. Sólo Alianza Popular mantiene una actitud renuente. De ahí que el Estado autonómico, diseñado en sus aspectos básicos por la Constitución y remitido en sus particulares concreciones a los Estatutos de Autonomía, sea el resultado del amplio acuerdo de los partidos de ámbito estatal (con la excepción indicada, numéricamente poco significativa entonces) y los nacionalismos vasco y cata-

(8) La negativa de los partidos nacionalistas vascos y catalanes a firmar los Pactos autonómicos de 1991 iba, evidentemente, en esta dirección. En cierto modo, ella marca el comienzo de la acentuación del diferencialismo que se viene experimentando en estos últimos años.

lán. Éste es un dato real del que, sin embargo, no siempre se pondera suficientemente su indudable significación político-constitucional.

Es evidente que la opción constituyente por la descentralización política del Estado estuvo fuertemente condicionada por la necesidad de buscar acomodo viable a los nacionalismos periféricos como obligada premisa del asentamiento del Estado democrático. Nadie lo cuestiona. Pero no siempre se pondera como se debiera que, *además*, la opción territorial autonómica mucho tuvo que ver con la influencia, claramente perceptible en los ambientes de la oposición democrática, de las corrientes descentralizadoras europeas de los años sesenta y setenta y, con toda evidencia, la de nuestra tradición republicana de 1873 y 1931.

La tendencia a una quiebra generalizada de sus estructuras y de sus formas centralizadas es algo característico, bien se sabe, del Estado europeo de la segunda mitad del siglo xx. Se trata de un fenómeno cuya raíz política se encuentra en su inadecuación a las nuevas necesidades de la democracia. Esta crisis se percibe entre nosotros con una sensibilidad muy particular en el tardo-franquismo y en la etapa preconstitucional. La vinculación del Estado burocrático-centralista al régimen autoritario no permite que en nuestro caso operen los paliativos significados en la Europa coetánea por la legitimidad democrática del poder estatal y los institutos de democracia representativa y semidirecta de los que disponen allí los ciudadanos. Esto explica en buena medida la intensa proclividad descentralizadora de los grupos políticos e intelectuales que combaten la dictadura y, ya en la etapa de transición, la de los principales partidos de ámbito estatal (9).

A lo que debe añadirse que, cuando menos desde comienzos de los sesenta, los primeros estudios sobre la descentralización territorial y el federalismo en nuestro país —de amplia difusión en dichos medios y, en general, en los ambientes antifranquistas— facilitan un mejor conocimiento de los frustrados intentos de descentralizar políticamente el Estado que han tenido lugar en los breves paréntesis democráticos de nuestra historia político-constitucional (10).

(9) Resulta obligado recordar a este respecto la intensidad de interés con el que en nuestros medios universitarios se maneja la literatura sobre la descentralización a finales de los sesenta y primeros setenta. Incluso la producida en países de tardía y limitada incorporación al proceso descentralizador general (como el caso de Francia) o carentes, finalmente, del nivel de anuencia necesario para llevarla a término, como habría de suceder en 1979 con la proyectada «devolución» de poderes a Escocia y Gales. Obras muy representativas de esta época fueron, entre otras, las de R. MARTÍN MATEO, *El horizonte de la descentralización*, Madrid, IEAL, 1969, y de S. MARTÍN-RETORTILLO y colaboradores, *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Madrid, Alfaguara, 1973 (con trabajos de E. ARGULLOL, L. COSCULLUELA, T. R. FERNÁNDEZ, L. MARTÍN-RETORTILLO, A. NIETO, A. RISCO, F. C. SÁINZ DE ROBLES y J. DE SALAS).

(10) Conserva todo su interés el amplio estudio que S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL dedicaron en 1973 a esta cuestión: «Aproximación histórica al tema de la descentralización: 1812-1931», en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización...*, op. cit., vol. I. Algunos años antes habíamos publicado: «Pi y Margall y los orígenes del federalismo español» (artículo publicado en 1962 en el *Boletín del Seminario de Derecho Político de Salamanca*, en un número editado, curiosamente, en Princeton, N. Y., de la mano de su director, el Prof. Tierno Galván); también: «Las primeras manifestaciones del federalismo español», en los *Anales de la Facultad de Derecho de La Laguna* (vol. I, 1964) e *Introducción al federalismo español. Ideología y fórmulas constitucionales*, Madrid, EDICUSA, 1.ª ed., 1967.

Y, por si todavía cupiese alguna duda sobre la importancia de esta influencia, no se olvide que la Constitución de 1931 es el borrador sobre el que nuestros constituyentes elaboran y acuerdan su diseño del vigente Estado autonómico.

La conjunción de esos tres factores es lo que explica el clima extraordinariamente favorable con que cuenta entre nosotros la descentralización política en el momento en que adviene la democracia y se afrontan las tareas constituyentes. Reconocer este triple origen no menoscaba el papel, ciertamente decisivo, que corresponde a los nacionalismos periféricos en la efectiva reestructuración territorial del Estado. Pero sí favorece una equilibrada inteligencia del Estado autonómico y de la génesis de sus ordenaciones en tanto que decisiones fundamentales. Y, sobre todo, ayuda a entender que en su origen histórico-político la opción constitucional en la que se sustenta el Estado autonómico es efecto de una equilibrada dosificación de *autonomía* y *democracia*, cuyos respectivos principios reclaman simultánea presencia no sólo en el análisis constitucional y político de esta forma estatal, sino, sobre todo —lo que es ciertamente más importante—, en su inteligencia por los actores políticos en los procesos en los que se hallen en juego tanto el reconocimiento y respeto de la diversidad como su integración en el Estado común en el que se halla constituida España.

En este sentido es necesario recordar que, con los naturales matices, las fuerzas democráticas comparten en sede constituyente dos grandes preocupaciones. De una parte, la necesidad de afrontar de inmediato y sin subterfugios el problema fundamental de la unidad política de una España territorialmente plural. De otra, la consecuente necesidad de modificar sustancialmente las estructuras político-territoriales del Estado, articulando a tal efecto un sistema de poderes territoriales que, cuando menos, ofreciese un marco adecuado para la integración constitucional de las más apremiantes demandas de autonomía. La ordenación constitucional de las estructuras territoriales del Estado que finalmente se adopta es, evidentemente, una de las «decisiones políticas fundamentales» adoptadas por el constituyente de 1978. Así se deduce, ante todo, de la ubicación en el texto constitucional del enjundioso artículo segundo, cuyas proclamaciones forman bloque con las que se refieren a las restantes determinaciones concernientes a la forma del Estado contenidas en el artículo primero. Consecuencia de esa ubicación es la relevancia jurídica de las mismas, al quedar reservada su modificación al procedimiento superaggravado de reforma constitucional. Pero, además, esa «conciencia de fundamentalidad» se hace explícita en las discusiones que entonces se suscitan en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y, asimismo, en el Pleno del Congreso de los Diputados en torno a la inclusión en la Constitución del concepto de «nacionalidades», verdadero caballo de batalla del debate autonómico y ocasión privilegiada para que los Grupos parlamentarios expresasen sus planteamientos sobre la forma territorial del Estado. De esas discusiones quedan hoy, junto al testimonio del alto nivel de coinciden-

cias sobre la necesidad de explicitar en el texto constitucional la constitutiva complejidad político-territorial de la Nación española, *los compromisos político-constitucionales* que subyacen a las fórmulas constitucionales que permiten esa expresión (11).

En función de este compromiso constitucional parece pertinente no perder de vista el valor de unas manifestaciones significativamente cualificadas por su procedencia personal y por la sede constituyente en la que tiene lugar su expresión. El énfasis con que nuestra doctrina científica y jurisprudencial ha venido insistiendo en estos años en la afirmación de la fuerza normativa de la Constitución no debe impedirnos ponderar el valor político de los compromisos que subyacen a las *decisiones políticas fundamentales* que están en el origen de las formulaciones constitucionales. Unos compromisos cuya quiebra o deterioro puede poner en peligro la estabilidad del orden democrático convenido o consensuado. La mística de un poder constituyente de titularidad genéricamente imputada «al pueblo» no debiera ocultar la descarnada realidad de *una voluntad constituyente histórica*, de plurales procedencias y planteamientos, que confluyen en el texto que expresa el acuerdo básico alcanzado.

En la articulación de ese compromiso y en el modelo constitucional resultante es muy significativa la relación peculiar en la que se encuentran los conceptos de «autonomía» y de «federalismo». Como hemos indicado en otra ocasión (12), el constituyente de 1978 —como ya había sucedido en 1873 y, sobre todo, con más amplias y sosegadas perspectivas, en 1931— se encontró de nuevo ante el problema de articular un modelo de organización del Estado capaz de dar amplia cabida a unos poderes autonómico-territoriales que, obviamente, no preexisten como tales, al partirse de un Estado unitario centralizado. En esta situación, y teniendo en cuenta las experiencias de otros países y la propia tradición constitucional, sus alternativas se reducían fundamentalmente a dos. Una primera opción podría consistir en ordenar en la Constitución la

(11) De estos compromisos cobran especial relieve en las circunstancias presentes los asumidos por los nacionalistas catalanes y vascos. La radical afirmación nacional [catalana] —dirá en este sentido el actual Presidente de la Generalidad de Cataluña— «es perfectamente compatible con una actitud de colaboración, con una actitud de auténtica voluntad de entendimiento y de [...] integración en el quehacer del conjunto español»; a diferencia de lo ocurrido en otras épocas [Cambó; los hombres de Ezquerria Republicana], «esta vez sí que desde fuera de Cataluña se va a entender realmente cuál es nuestra intención, cuál es nuestra voluntad de afirmación catalana y nuestra voluntad de colaboración».

Por su parte, el actual Presidente del PNV y «hombre fuerte» del nacionalismo vasco moderado dirá que «no concebimos la palabra “nacionalidades” ni la restauración foral que hemos planteado como un tema específico, como un trampolín secesionista, como un deseo de coger respiración para otras empresas más altas»; sin embargo, para nosotros —prosigue—, la palabra «“unidad” [de la Nación española] tiene resonancias muy duras», porque «a la hora de definir cuál era la unidad constitucional de la Monarquía [alusión a la Ley de 25 de octubre de 1839] empezó auténticamente el pleito vasco»; y concluye: «la historia demuestra que no son las autonomías las que provocan las secesiones, y sí los unitarismos y uniformismos los que arrasan pueblos, los que arrasan conciencias y personalidades». [Vid. Cortes Generales, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. II, págs. 3793-3822. Para la discusión en Comisión, *vid.* vol. I, págs 805-862.]

(12) «Homogeneidad y asimetría...», *cit.*, pág. 105.

existencia de las entidades territoriales autónomas y dar con ello nacimiento a unos Entes territoriales no originarios y estrictamente predeterminados por aquélla en su existencia, competencias y demás características. Pero también podía proceder a establecer un marco de posibilidades e inducir la inserción en el mundo jurídico de unos sujetos que, al partir de un cierto grado de indeterminación, permitiera combinar la voluntad descentralizadora constituyente con la participación autonómica en la determinación del estatuto fundamental de las nuevas Entidades territoriales.

Se optó por esta segunda alternativa, siendo el fruto de ello una forma territorial *sui generis* cuyas indeterminaciones constitucionales —supuestas unas, reales otras— dan pie a que los nacionalismos periféricos moderados postulen la acentuación de las diferencias respecto del conjunto de sus respectivas nacionalidades (entendidas políticamente como «Naciones»). Las dificultades con las que se ha venido tropezando para la reforma del Senado y las que, seguramente, cabe augurar que provengan de las *segundas lecturas heterogeneizantes* propuestas se conectan con este hecho.

3.2. Reinterpretación constitucional y voluntarismo político

Por algunos estudiosos se ha propuesto, en efecto, dar una especie de giro «pro-autonómico» que, sin modificar la Constitución ni los Estatutos, sino operando tan sólo en el nivel de la interpretación de ciertas cláusulas constitucionales, se concrete en una especie de «segunda lectura» que propicie el desarrollo del «alma de la diversidad o heterogeneidad» —una de las dos almas de la Constitución—, que hasta ahora —se dice— «ha quedado preterida o desdibujada» (13). Para ello sería preciso: *a)* extraer todas las consecuencias de un sistema de reparto competencial de la potestades legislativas (que permite optar por orientaciones políticas propias) y no sólo ejecutivas; *b)* dar sentido a ciertas cláusulas contenidas en el «bloque de la constitucionalidad» evitando interpretaciones tendentes a vaciar de contenido concreto a las competencias autonómicas; *c)* operar por vía legislativa sobre la definición de las bases o bien la legislación orgánica en los supuestos de «desestatutorización» (medios de comunicación social; seguridad ciudadana) en los que la Constitución y los Estatutos llaman a colaborar al legislador; *d)* utilizar de una variedad de posibilidades de protección de la heterogeneidad o singularidad que van desde la obligación estatal de salvaguardar las diversidades culturales, las ampliaciones competenciales extraestatutarias, la utilización de la concertación entre Comunidades o la participación en las relaciones del Estado con la Unión Europea o la potenciación de las Comisiones de transferencias como instrumentos de bilateralidad; *e)* orientar las actuaciones autonómicas hacia el

(13) Véase E. ARGULLOL, «Las vías para la construcción de una diversidad de modelos autonómicos», en VV.AA., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1994, págs. 107 y ss.

agotamiento de sus competencias teniendo en cuenta que, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acredita, «puede comprobarse que normalmente se ha realizado una lectura del orden competencial autonómico más abierta cuando ha resuelto recursos contra normas autonómicas que no cuando ha afrontado recursos presentados por las Comunidades autónomas contra disposiciones estatales» (14).

Descartada la vía de las segundas lecturas y las reinterpretaciones constitucionales, quedaría acudir a la reforma constitucional o, por lo menos, la reforma estatutaria —vehículos ambos más costosos e inciertos en términos políticos, aunque más recomendables en términos constitucionales— como vías más apropiadas para lograr una cabida más holgada del «hecho nacional» que se postula como subyacente a las propuestas de acentuación de la dimensión asimétrica del Estado autonómico.

En nuestra opinión, sin embargo, por la vía de este tipo de propuestas puede llegarse fácilmente a la figura del «Estado inerte», en tanto que falto de «armas» o instrumentos de su directa dependencia para dar eficacia a sus propias decisiones. En tal caso no estaríamos propiamente ante un supuesto de «mediación confederativa», pero sí muy próximos. Sobre todo, si se tienen en cuenta las debilidades del sistema nacional-estatal de partidos y el acusado desequilibrio existente entre el *peso electoral* y el *peso político* de los partidos nacionalistas moderados al que antes se hizo referencia (15).

En hipótesis este tipo, cobra especial significación volver sobre el tema de la *naturaleza constitucional* del Estado autonómico. El renovado interés por este tema se ha visto últimamente estimulado por los trabajos parlamentarios preparatorios de una eventual reforma constitucional del Senado, con cuyo motivo se han puesto de manifiesto con particular nitidez las debilidades de los argumentos constitucionales ante el voluntarismo político con el que, en buena medida y no sin excepciones, se trata políticamente de dicha reforma. Porque si es bien cierto que una reforma constitucional es ante todo una cuestión de *voluntad política*, más que de ciencia constitucional, cuando de lo que se trata no es ni más ni menos que de *reformular* la Constitución sorprende que no se pondere suficientemente que, por definición, la operación reformadora encuentra sus propios límites (sus límites «naturales») en la misma Norma fundamental sobre la que se pretende incidir (16).

(14) E. ARGULLOL, *loc. cit.*, pág. 115.

(15) Si a todo ello se unen los «costes competenciales» significados para el Estado por su pertenencia a la Unión Europea y, desde otra perspectiva, los efectos de las presiones políticas y económicas que hoy soporta en favor de su desapoderamiento de amplios sectores de actividad pública en beneficio «del mercado», no resultará seguramente exagerada la metáfora del *desarme* que se dibuja como resultado combinado de las líneas de fuerza en las que se desenvuelve el Estado en nuestros días.

(16) Nos hemos ocupado recientemente de esta cuestión —así como de la articulación de los principios democrático y territorial como claves de la reforma del Senado— en nuestro trabajo «Nuevas consideraciones sobre la reforma constitucional del Senado», publicado en los *Cuadernos de Alzate*, nº 16, 1997.

Este mismo tipo de preocupación por las virtualidades normativas de la Constitución surge igualmente cuando se plantean ciertas *relecturas heterogeneizantes* de la Norma fundamental. Las propuestas de *nuevas interpretaciones que ponen en cuestión cuanto hasta ahora se ha hecho por preservar la homogeneidad del Estado complejo* más ampliamente descentralizado de Europa motivan, evidentemente, la preocupación por su *encaje constitucional*. Preocupación que, fundamentalmente, se traduce en problemas de *límites constitucionales* o, si se quiere, de *identidad constitucional* de la forma (territorial) de Estado prevista en la Constitución.

Porque, en el fondo, la que con toda evidencia se plantea —o se cuestiona— es la *conexión entre las Nacionalidades y Regiones, la Nación española y el pueblo español*, conceptos constitucionales fundamentales sin cuyo correcto ensamblaje en la reconstrucción de la forma territorial del Estado que resulta de los datos normativos contenidos en la Constitución y en otras *Normas de funcionalidad constitucional* (por expresa habilitación de la misma), como sucede con los Estatutos de Autonomía, nada se puede decir sobre dicha forma y sobre los límites que de ella derivan. Por eso, no nos cansaremos de insistir en la necesidad de una «teoría constitucionalmente adecuada» del Estado autonómico, referente indispensable en la delimitación del marco al que han de ajustarse las reinterpretaciones propuestas o las que en el futuro puedan proponerse.

En este sentido, resulta indispensable recordar una vez más que la vigente Constitución no contiene un pronunciamiento expreso sobre la naturaleza o el carácter de la forma territorial del Estado que posibilita (cosa que mal podría hacer, al depender su definitiva concreción del principio dispositivo). Por eso, la calificación de dicha forma ha de hacerse no —o no sólo— desde las previsiones de aquélla, sino desde la configuración efectivamente llevada a cabo por la mediación de los Estatutos de Autonomía. Así, el «Estado de las autonomías» o «Estado autonómico» resultante supone un tipo avanzado de descentralización política que, sin embargo, adolece de importantes deficiencias que afectan, sobre todo, a sus estructuras centrales, que acusan una llamativa incongruencia con la relevancia política de los poderes territoriales. También es conocido que algunas de sus ordenaciones dan pie a pretensiones reinterpretadoras en la misma medida en que la Constitución usa conceptos indeterminados y contiene unas ordenaciones obedientes a una racionalidad inmanente que han requerido —aquéllos y ésta— de la actividad esclarecedora y explicitante de la jurisprudencia constitucional y la doctrina científica. A todo lo cual se une, además, la potenciación fáctica de algunos de los poderes territoriales-autónomos como consecuencia del peso político de los partidos nacionalistas moderados no ya en su propio ámbito, sino en el ámbito del poder estatal.

El resultado de todo ello es la paradoja de una opción *autonómica*, acogida en su día por el constituyente por su *supuesta moderación* en contraste con el *mayor radicalismo*, supuestamente también, significado por el federalismo,

que está propiciando en los hechos no sólo una cierta difuminación de los límites últimos de la reestructuración político-territorial del Estado, sino —lo que resulta más preocupante aún— la afloración a nuestra escena política de ciertas «proclividades confederales», en abierto contraste con la real moderación a la que conduce en los Estados federales —entre otros factores— la determinación apriorística de los límites constitucionales a los que han de ajustarse las entidades federadas (17).

4. REFLEXIÓN FINAL: FORMA TERRITORIAL Y COHESIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Con independencia del cuidado que puso el constituyente en no identificarse expresamente con planteamientos de carácter federal —por más que en ellos se inspiran algunas de sus soluciones, sin que tampoco falten expresiones de adhesión *pro futuro* a fórmulas de este carácter—, *pocos son los que dudan ya de la utilidad del referente federal en el horizonte político actual del Estado autonómico*. Aunque no falten también quienes, desde posicionamientos nacional-periféricos, consideren más ventajoso permanecer en la órbita de un Estado autonómico, habida cuenta de la facilidad que éste proporciona para la permanente puesta a prueba de la elasticidad de sus ordenaciones constitucionales y estatutarias.

La utilidad de dicho referente (entendido, eso sí, en el amplio sentido que resulta de la variedad de formas que alberga) parece evidente. No sólo para tomar de algunas de sus experiencias esta o la otra solución institucional concreta, sino como un *modelo teórico para analizar desde un marco global adecuado la racionalidad del Estado autonómico y sus zonas de incongruencia* (que ahora se pretende corregir, como sucede con el Senado).

En este sentido, no deja de ser sintomático y sugerente que la primera iniciativa reformadora del diseño constitucional del Estado realizado por el constituyente de 1978 *se proyecte, precisamente, sobre uno de los aspectos en los que más claramente se manifiesta el distanciamiento de nuestro modelo autonómico de la racionalidad participativa federal*. Como también lo es observar los riesgos que pueden derivar para el consenso constitucional de la voluntad de ignorar la desigualdad real de *posiciones constitucionales* en las que, respectivamente, se encuentran las Comunidades Autónomas y el Estado cuando se plantean pretensiones que, globalmente consideradas, conducen en

(17) Tiene algún interés recordar a este respecto las manifestaciones realizadas, con cierta reiteración en los últimos tiempos, por el dirigente de Unión Democrática de Cataluña, señor Durán y Lleida relativas a una compleja reforma constitucional en la que la integración de Cataluña en determinados aspectos —cultura y otras materias— estaría presidida por un vínculo confederal, mientras que en otras cuestiones sería de carácter federal. No conocemos de primera mano sus propuestas. Sólo hemos visto algunas referencias en la prensa.

la práctica a determinar la dinámica evolutiva de las relaciones entre dichas Comunidades y el Estado, de conformidad con una bilateralidad excluyente —o en todo caso minimizadora— del papel constitucionalmente asignado al Estado.

A partir justamente del referente federal, se percibe con claridad cómo lo más problemático de nuestro Estado autonómico, tal como hoy aparece configurado, son las contradicciones que se observan entre unas Comunidades Autónomas que muestran una innegable congruencia con los parámetros propios de una racionalidad federal (con todas las salvedades y reservas que se quiera hacer sobre su no identificación plena con las entidades federadas) y unas estructuras centrales *que no se corresponden con los requerimientos de esa racionalidad*. A lo que se ha unido, en las experiencias más recientes, una cierta renuencia a reconocer con todas sus consecuencias la *diversidad de posiciones constitucionales* correspondientes a *los dos niveles de gobierno* en los que se articula el sistema, cuyo resultado es una desproporcionada inclinación por un *bilateralismo* del que puede resentirse la *cohesión* del sistema.

Cierto es que cabe pensar que este apartamiento de los patrones federales es justamente lo que caracteriza y diferencia al Estado autonómico del Estado federal y que, en último término, las indicadas incongruencias no son realmente tales, puesto que, en realidad, se trata justamente de signos distintivos de una «racionalidad autonómica», no federal. Una racionalidad *propia* que, como tal, obedece a consideraciones ajenas al patrón federal. Pero se debe advertir que este tipo de razonamiento, aparte de otras consideraciones que pudieran hacerse (18), parece no tener en cuenta que, como resulta fácil comprobar, la evolución que tiene lugar en el constitucionalismo actual hacia una *sus-*

(18) La tesis de la inadecuación de los parámetros federales en el estudio del Estado autonómico fue planteada por Ignacio DE OTTO, «Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 1 (1985); en contra, entre otros, de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, vol. I, 1982, págs. 160-167. En contra de los argumentos excluyentes de los referentes federales puede argüirse —además de las razones que se exponen en el texto— con estas dos consideraciones (sobre las que hemos venido insistiendo en nuestros trabajos sobre «La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Ante el futuro del Senado*, op. cit., pág. 381, y «Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en las estructuras centrales del Estado», en A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997): Primero. La comparación con las formas federales viene determinada por el interés de esclarecer si un sistema de poderes territoriales autónomos tiene o no una *lógica institucional* que reclama unas estructuras integradoras centrales que permitan a tales poderes implicarse e identificarse con la dirección del conjunto y, además, contar con una *adecuada dimensión institucional del Estado central*, sin la cual la *ciudadanía común* y el conjunto de las expectativas que a la misma corresponden en el Estado social pueden correr riesgos indeseables. Segundo. Es fácil advertir los desajustes existentes entre los recelos del constituyente de 1978 por aceptar con todas sus consecuencias la *lógica federal* (al entender, equivocadamente, como se ha demostrado, que ello propiciaba la disgregación en perjuicio de la unidad del sistema político) y la *realidad* de una experiencia político-constitucional caracterizada por la existencia de unos poderes territoriales autónomos *sobredimensionados en relación con las escasas posibilidades integradoras de las estructuras centrales*, situación que propicia la reiterada recurrencia a referentes federales (como, una vez más, se ha puesto de manifiesto en las reflexiones que ha suscitado la necesidad y viabilidad de una reforma constitucional del Senado).

tancial confluencia de las relaciones entre federalismo y autonomismo hace perder buena parte de su fuerza —si no toda— a las argumentaciones dogmáticas renuentes a la aproximación de su tratamiento científico.

En este sentido, cabe afirmar que *la búsqueda reiterada de un «modelo definitivo»*, presentada a menudo como una de las notas características de nuestro Estado autonómico, no es en realidad otra cosa que la expresión de la presencia de ciertos aspectos de este modelo (Senado deficiente; propensiones reinterpretadoras) *carentes de una lógica institucional propia* o teñidos de un *voluntarismo político* de difícil compaginación con el consenso constitucional.

Porque la verdad es que, contrariamente a lo que en su día entendió el constituyente y, a menudo, parece entenderse cuando se habla del Estado autonómico como forma estatal *sui generis*, en el Estado democrático contemporáneo hay una línea de continuidad entre los diferentes procesos de descentralización política. Esta línea parte en uno de sus extremos de la «Confederación de Estados», llegando hasta el otro extremo representado por un «Estado unitario». Entre ambos extremos se sitúa una variada gama de Estados complejos de carácter *federal, autonómico o regional que tienen en común una autonomía política más o menos intensa como sustrato común a una misma forma territorial de Estado no incompatible con cierta diversidad en las correspondientes formas de gobierno*. Lo cual traslada la diferenciación desde el Estado-ordenamiento al Estado sujeto. Lo cual no significa que no haya diferencias entre los diversos procesos de descentralización política. Entre el Estado federal y el Estado autonómico hay, ciertamente, diversidades de *origen histórico* y de naturaleza *terminológico-simbólica*. Ambos tipos de diversidades evocan en la imaginación colectiva formas de descentralización política más o menos «fuertes». Pero *imagen y realidad* pueden no coincidir, como ocurre significativamente en nuestro caso *con unas Comunidades «más autónomas» que muchos Estados-miembros* (19). Y, en cualquier caso, no debiera subestimarse la significación que, en la línea argumental hasta aquí desarrollada, tiene reparar en que las indeterminaciones constitucionales relativas a la forma territorial del Estado español se hallaban afectadas por una *esencial temporalidad*. Una temporalidad que, pudiendo haber sido más amplia, *fue sin embargo cancelada por esas Normas fundamentales que son los Estatutos de Autonomía*.

La consecuencia de esta reconducción del Estado autonómico al parámetro federal es, fundamentalmente, que sus referentes normativos constitucionales (normas y principios) deben interpretarse dentro de la lógica institucional que es común a las formas federales, por variadas que sean sus manifestaciones. Y si esto es así, la reordenación de las estructuras centrales del Estado autonómico (problema del Senado, principalmente) y la determinación de los límites

(19) Desarrollamos con mayor amplitud este argumento en el artículo «Sobre los fundamentos...», citado en la nota anterior.

extremos de sus asimetrías deben hacerse desde esa lógica. Más claramente: *no es una lógica confederativa la que resulta congruente con los antecedentes constituyentes y con los referentes comparativos* a los que legítimamente es posible acudir en el análisis del Estado autonómico ni, sobre todo, *con sus propias ordenaciones fundamentales*.

En suma, pues, si hemos acertado en nuestra argumentación, se habrá de convenir que, desde el enfoque *constitucional* en que nos hemos movido, no es posible eludir las consecuencias que es obligado extraer de la ordenación fundamental dotada de una rigidez gradual a la que antes se hizo referencia. Aunque para avanzar con provecho por este difícil camino de la explicitación de dichas consecuencias, deberán tenerse presente algunas ideas fundamentales.

En primer lugar, conviene tener claro que los conceptos de «forma territorial del Estado» y de «modelo autonómico» no son equivalentes. La primera hace referencia a la ordenación constitucional del Estado en su dimensión territorial; el segundo, al sistema de relaciones de poder entre dos niveles de gobierno en el marco de un sistema global. Distinguir ambos conceptos es metodológicamente necesario para no errar en el análisis al tergiversar los planos *constitucional y sociopolítico*.

Por otra parte, si se parte de esa premisa, carece de sentido plantearse el «cierre del modelo» como un problema constitucional. Constitucionalmente, *no hay indefinición del marco normativo fundamental*, aun cuando sus perfiles están fijados con una *rigidez graduada* (Constitución; Estatutos; ajustes competenciales extraestatutarios en virtud de las leyes del art. 150 CE) que proporciona vías jurídicas apropiadas para su adaptabilidad a nuevas circunstancias que pudieran así aconsejarlo, de tal suerte que el *acuerdo político* pueda articularse sin quebrar el *consenso constitucional*. Esto significa que, en cuanto este consenso presupone el respeto a los límites y a las formas constitucional-estatutarias, *no todo es posible*. Tan sólo *lo que no pugne* con dichos límites y formas.

Además, cada día resulta más apremiante delimitar con precisión los hechos diferenciales y las legítimas consecuencias que de los mismos cabe extraer a partir, naturalmente, de su reconocimiento constitucional. Pues resulta evidente que, en su inteligencia constitucional, dichos hechos no consisten en «coartadas para la insolidaridad», sino «reductos exentos de la dinámica homogeneizadora» propia de un sistema de poderes territoriales que combina el respeto a la diversidad con la legítima vocación de participar en las instituciones comunes de un sistema cuya cohesión requiere —y exige— *favorecer y no menoscabar la actuación de sus capacidades integradoras*.

En fin, las «relecturas» de la Constitución tienen sus límites. *No se puede forzar la interpretación constitucional para eludir su reforma*. Cuando determinadas reivindicaciones excedan de lo que razonablemente cabe entender comprendido en la vigente Constitución, lo correcto constitucionalmente es *plantear la reforma constitucional o estatutaria, explicitar su oportunidad*

y conveniencia, alcanzar el consenso necesario y renovar el pacto constitucional.

Desconocer estas exigencias —que derivan, como hemos tratado de fundamentar, de la propia naturaleza constitucional del Estado autonómico— en el difícil y problemático contexto partidista en el que éste se mueve, sólo puede tener repercusiones negativas para el consenso constitucional.

**MODELO ABIERTO
Y MODELO CERRADO DEL ESTADO
DE LAS AUTONOMÍAS**

Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías

Luis López Guerra

1. Hasta 1983, casi cinco años tras la promulgación de la Constitución, no se aprobaron los últimos Estatutos de Comunidades Autónomas; y en los años posteriores, gran parte de los esfuerzos de los agentes de las Administraciones, de los miembros de Asambleas legislativas estatales y autonómicas, de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina se dedicaron preferentemente a desentrañar el sentido de las cláusulas competenciales constitucionales y estatutarias, para trasladar a la práctica el diseño del nuevo Estado de las Autonomías. Quizás por ello el interés, político y académico, y las discusiones sobre el tema se centraron sobre todo en aspectos concretos y de carácter especializado, como eran los referentes al alcance de las atribuciones competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en materias singulares: educación, sanidad, obras públicas, hacienda y un sinfín de cuestiones similares.

En los últimos años, el objeto del interés de prácticos y teóricos, en lo que se refiere al Estado de las Autonomías, se ha desplazado en otra dirección. Lo que ahora, en 1997, aparece como tema central de la discusión, en la prensa, en el Parlamento y en la literatura académica, es la misma definición del modelo global de ese Estado. Se discute sobre si el reparto competencial debe configurarse según pautas «simétricas» (con la consiguiente igualdad competencial entre todas las Comunidades Autónomas) o «asimétricas» (de forma que unas Comunidades serán más autónomas que otras); se discute también sobre si debe, de una vez por todas, cerrarse el modelo autonómico, definiendo un reparto competencial estable y permanente, o si, por el contrario, resulta más conveniente, y más prudente, dejar el diseño del Estado de las Autonomías.

No cabe ocultar, en todo caso, que este interés por la definición del modelo autonómico y, sobre todo, por lo que podríamos llamar su «dimensión asimétrica», esto es, por la posibilidad de que exista una disparidad competencial entre Comunidades Autónomas, no puede dissociarse de las características de la coyuntura política, específicamente de los resultados electorales, primeramente de junio de 1993 y, posteriormente y en forma más acusada, de marzo de 1996. Estos resultados supusieron, en ambos casos, una mejora considerable

de la posición estratégica relativa de las representaciones en el Congreso de los Diputados de los partidos nacionalistas vasco y catalán, sobre todo en lo que se refiere a este último. La ausencia, tanto en 1993 como en 1996, de una mayoría parlamentaria por parte de los partidos de ámbito estatal (partido socialista y partido popular) suficiente para formar un gobierno sin necesidad de otros apoyos colocó (y sigue colocando al escribirse estas líneas) a los partidos nacionalistas en la envidiable posición de partidos bisagra, con las previsibles consecuencias. Entre ellas, la de permitirles poner el acento en las peculiares reivindicaciones de sus comunidades de origen, sin unir a ellas (más bien al contrario) la pretensión de que las medidas que se adoptasen, y las competencias que se reconociesen respecto de esas comunidades, Cataluña y País Vasco, se extendiesen al resto de las Comunidades Autónomas. La cuestión, pues, referente a la simetría o asimetría del reparto competencial (es decir, si las innovaciones del mismo pueden llevarse a cabo de forma «parcelada» aplicándose únicamente a algunas Comunidades Autónomas o si, por el contrario, han de realizarse en forma homogénea en todo el territorio nacional, y respecto de la totalidad de las Comunidades Autónomas) aparece así sometida, en forma natural, a los nuevos condicionantes de la coyuntura política y, sobre todo, al fin de la época de las mayorías absolutas que caracterizaron la vida política española de 1982 a 1993.

No sería correcto, sin embargo, afirmar que el planteamiento de la cuestión simetría/asimetría, o modelo abierto/modelo cerrado, es únicamente resultado del reparto de escaños parlamentarios. Cabe aventurar que la evolución del proceso autonómico conducía fatalmente a este tipo de planteamientos. Se llega a esta conclusión si se tiene en cuenta que, como se ha notado muchas veces, la Constitución no definía un modelo autonómico acabado, sino que permitía iniciar un procedimiento de descentralización de contornos poco definidos; pero, en todo caso, imponía la presencia de una fase «provisional», una especie de freno con vigencia temporal limitada al desarrollo pleno del principio de autonomía política. Se trataba del período fijado en el artículo 148.2 CE («Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»). Las Comunidades Autónomas «de vía lenta» veían, en virtud de este artículo, reducido el ámbito de competencias a asumir en el momento de su constitución al listado del artículo 148.1 CE, y, además, se les imponía un plazo de cinco años para poder superar el tope constitucional fijado por ese artículo. De hecho, esta fase provisional, en que las posibilidades de desarrollo autonómico se veían limitadas, ha durado en la práctica hasta 1994, año en que los Estatutos de Autonomía de once Comunidades Autónomas se reformaron para asumir nuevas competencias, consolidando las transferencias efectuadas por la Ley Orgánica 9/1992.

El caso es que, a partir de 1994, la «fase provisional» pudo darse por definitivamente acabada. Habían desaparecido los topes temporales resultantes del

artículo 148, y, además, esa desaparición se había traducido en términos reales en la asunción de nuevas competencias. Quedaba abierto para todas las Comunidades de «vía lenta», e iniciado por casi todas ellas, el camino de la ampliación competencial, camino que se extendía potencialmente más allá de las reformas ya introducidas y sin más límites que los estrictamente derivados de las reservas constitucionales en favor del Estado. La apertura de un proceso de discusión sobre cómo y hasta dónde podría llevarse esta ampliación y, en consecuencia, cómo resultaría diseñado al final el «modelo autonómico» fue, parece, consecuencia lógica del mismo cumplimiento de los plazos constitucionales.

Terminada la fase provisional del Estado de las Autonomías se imponía la necesidad de mirar hacia un horizonte más lejano, en que la tarea a realizar no era ya (o no sólo) precisar el sentido de las cláusulas competenciales de Constitución y Estatutos (tarea ya realizada en buena parte por la jurisprudencia constitucional) o abrir a las Comunidades «de vía lenta» el acceso a competencias antes excluidas de su alcance (tarea realizada por la LO 9/1992, y las subsiguientes reformas estatutarias), sino, yendo más allá, la de decidir hasta dónde deberían llegar los límites del Estado de las Autonomías, o, si se quiere, la de adoptar una «visión general» del modelo autonómico. Como expresión de esa necesidad, la discusión sobre la simetría o asimetría competencial ha cobrado una considerable importancia. En pocas palabras, me atrevería a afirmar que la opción por un modelo asimétrico conduce también, y necesariamente, a la opción por un modelo abierto, incluso desde perspectivas estrictamente jurídicas. Ello deriva de que la visión asimétrica del modelo autonómico resulta de una consideración de la autonomía como proceso dinámico de integración, más que simplemente como forma racional de organización.

La raíz del Estado de las Autonomías sólo puede comprenderse desde una perspectiva histórica o, si se quiere, historicista. Aparece, en el proceso constituyente, como una fórmula específicamente diseñada para resolver unos problemas concretos, planteados en los últimos dos siglos (e incluso antes), entre el poder central y las comunidades periféricas vasca y catalana y, en menor medida, gallega. Cataluña y el País Vasco habían enviado a las Cortes de 1977 una nutrida representación de los partidos nacionalistas, y la ponencia constitucional contó incluso con la presencia de un representante de la minoría catalanista. No es descubrir ningún Mediterráneo afirmar que uno de los propósitos del proceso constituyente era resolver el ya tradicional «problema regional», problema con unos protagonistas concretos.

Aun cuando la descentralización política plasmada en la Constitución podía perseguir otros objetivos adicionales (acercar el poder público a los ciudadanos, aumentar la eficacia de la administración, colaborar a una mejor distribución de recursos), su origen concreto hay que encontrarlo en una voluntad de integrar en la construcción de un Estado democrático a unas Comunidades con nombre propio, garantizando el mantenimiento de su identidad histórica

(basada en el famoso hecho diferencial) en el marco de una organización estatal más amplia. Ciertamente (y, según se ha visto, con razón), los constituyentes no quisieron limitar la autonomía política, como garantía de identidad colectiva, a dos o tres Comunidades, sino que abrieron la posibilidad de una extensión general de la descentralización política. Pero, así y todo, queda evidente un dato básico en la formulación constitucional: la autonomía aparece sobre todo como un instrumento de integración que trata de ajustarse a las necesidades de cada Comunidad, para evitar enfrentamientos que históricamente se revelaron altamente nocivos. Por eso, la fórmula autonómica se configura, en parte, como un traje a la medida. Desde luego, gran parte de sus elementos se verán compartidos por las diversas Comunidades y, probablemente, con el paso del tiempo, el nivel competencial será muy similar, o casi idéntico, en todas ellas. Pero hoy, y durante algún tiempo, no es posible negar que las aspiraciones a la autonomía política siguen siendo muy distintas y, si se quiere mantener el propósito integrador de la Constitución, la respuesta del sistema político a esas aspiraciones también ha de ser distinta.

Si se acepta el enfoque expuesto, la autonomía aparece no como un fin en sí (aparte de las ventajas intrínsecas que pueda suponer), sino como un medio o técnica para conseguir un objetivo eminentemente político, la integración de Comunidades con entidad diferenciada en la unidad política española. La fórmula autonómica se muestra como algo subordinado a la consecución de su objetivo, de manera que si una técnica o instrumento concreto dentro de esa fórmula no funciona, resultará necesario prescindir de él e introducir medios o instrumentos alternativos. La autonomía como integración es equivalente a autonomía como proceso dinámico, que se ajuste a las circunstancias del momento; como proceso, por tanto, abierto a mejoras, rectificaciones e innovaciones.

Una somera mirada a los sistemas políticos complejos (o, si se quiere, a los sistemas federales) que han sobrevivido con éxito muestra que disponen de amplias posibilidades de adaptación y de revisión de muchos de sus postulados. Incluso en el supuesto de un sistema ya antiguo, el norteamericano, cabe estimar que nos hallamos ante un sistema que se ha mostrado históricamente como «abierto». El cambio a que hubo de someterse en la primera mitad del presente siglo, y concretamente en la época del *New Deal*, para ajustarse a las necesidades de una moderna economía de mercado supuso una auténtica «revolución federal», que alteró, adaptándola a las necesidades del momento, la relación entre Federación y Estados. Pero no faltan otros muchos ejemplos. En el caso de la República Federal de Alemania, la introducción de las «tareas comunes» en la distribución competencial entre Federación y *Länder* supuso un considerable cambio dentro del sistema, que vio alterados muchos de sus supuestos de partida. Aún es más visible el grado de apertura, o capacidad de adaptación, en el caso de Bélgica, país en que la discusión y redefinición continua de las relaciones entre Estado central y unidades infraestatales parece ser más la regla que la excepción; algo similar podría afirmarse respecto de Cana-

dá. Y, finalmente, el grado más amplio de «apertura» de un sistema complejo, en el sentido de capacidad de alteración de las competencias que pertenecen al poder «central» y a los poderes «periféricos», es sin duda el representado por la Comunidad Europea. En ella nos encontramos con que disposiciones como el artículo 235 del Tratado de la Comunidad excluyen un diseño fijo relativo a qué materias caen dentro de la competencia de las instancias comunitarias y cuáles quedan reservadas a los Estados miembros.

Todo sistema complejo, federal o regional, que aspire a mantenerse debe ser, pues, en alguna medida abierto, es decir, adaptable. Ahora bien, esto no es decir mucho. Equivale simplemente a afirmar que todo sistema constitucional debe permitir cambios, o que no debe haber cláusulas irreformables en lo que atañe a la configuración del modelo. Pero hablar de «modelo autonómico abierto» no quiere decir sólo que la Constitución debe ser reformable; debe querer decir algo más.

Apertura no significa necesariamente caos o imprevisibilidad. La apertura o flexibilidad de un modelo puede y debe ser compatible con la estabilidad de aquellos elementos esenciales del mismo, que garanticen una mínima continuidad y previsibilidad. En los ejemplos señalados arriba, norteamericano y alemán, los profundos cambios en diversas estructuras federales dejaron subsistentes las líneas básicas de las mismas, de manera que el cambio contribuyó más a fortalecer que a debilitar el sistema federal en ambos países. En España, postular un carácter abierto y flexible del Estado de las Autonomías no tiene por qué suponer un continuo proceso de reformulaciones a partir de cero. De la misma manera que en la Unión Europea se habla de un «acervo comunitario», un *acquis communautaire*, como acumulación de normas e instituciones comunes que ya se consideran intangibles, cabe también en nuestro país hablar de un acervo autonómico, un conjunto de pautas tanto jurídicas como políticas adquiridas y consolidadas a partir de la aprobación de la Constitución, y que rigen las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas de forma ya indiscutida; pautas que parecen haberse consolidado de forma irreversible, estén o no consagradas explícitamente en la Constitución. Como ejemplo podemos citar la extensión de la autonomía política a todo el ámbito del Estado; la cuasi igualdad competencial derivada de los Acuerdos de 1992, que excluye una radical diversidad competencial; la renuncia virtual a la utilización de Leyes de Armonización, tras la experiencia de la LOAPA. Todos ellos, con modelo abierto o sin él, son sin duda elementos de imposible o muy difícil alteración. Por ello, en algún caso, ha podido hablarse de un modelo «inacabado» del Estado de las Autonomías, por cuanto parte de su configuración se hallaría ya consolidada, quedando otra parte por determinar.

La apertura exigida por el objetivo integrador del Estado de las Autonomías sólo puede conseguirse mediante el adecuado empleo de instrumentos jurídicos que lo configuran. En palabras menos oscuras, un modelo «abierto» será un modelo definido por normas que no sean excesivamente rígidas.

Nuestro modelo autonómico es actualmente, y puede y debe seguir siéndolo en el futuro, un modelo abierto, porque *no* es un modelo definido constitucionalmente.

La estructura del Estado de las Autonomías, debido a sus orígenes y desarrollo, es resultado de una multiplicidad de normas y reglas, de rango y naturaleza muy diverso. En primer lugar, algunas de sus reglas conformadoras se encuentran en el texto constitucional. Pero, como es bien sabido, éste representa un cauce muy amplio y contiene sólo unos mandatos básicos, susceptibles de muy diversos desarrollos. En un segundo nivel, son más precisas las normas que se encuentran en los Estatutos de Autonomía, leyes orgánicas «reforzadas», sometidas a un procedimiento especialmente dificultoso de reforma. Pero no acaba ahí la normativa configuradora del Estado autonómico. Muchas características del modelo, tal como se estructura hoy día, se encuentran recogidas en leyes distintas de los Estatutos de Autonomía, ordinarias u orgánicas. Yendo más allá, no faltan normas de carácter administrativo de considerable relevancia, sobre todo (aunque no sólo) en lo referente al traspaso de funciones y servicios. Y aún es posible añadir otros elementos al complejo entramado que caracteriza al Estado de las Autonomías. Una abundante jurisprudencia constitucional ha precisado no pocos aspectos dudosos de la Constitución y otras normas; y, finalmente, la práctica de los poderes públicos ha dado lugar a convenciones que, sin tener una fuerza vinculante expresa de tipo jurídico, se configuran como pautas casi intocables de conducta. El supuesto citado más arriba, esto es, la «renuncia» estatal a las leyes de armonización, creo que representa un ejemplo convincente.

Pues bien, una de las razones que ha hecho posible un desarrollo continuado y, hasta el momento, sin traumas del Estado de las Autonomías ha sido esta variedad de elementos reguladores del mismo, que permite introducir alteraciones y cambios con una cierta libertad. La distinta rigidez de las normas que gobiernan y definen el modelo autonómico ha dejado un margen de flexibilidad a los actores políticos, que no han encontrado excesivas trabas o dificultades formales para traducir a normas jurídicas sus decisiones y acuerdos. Y ello sin perjuicio de que determinados elementos del modelo sí estuvieran suficientemente protegidos, frente a modificaciones precipitadas o irreflexivas, por el rango de la norma que los regulaba, y las dificultades que ofrecía para su modificación.

Pretender, en aras de un «cierre» del modelo autonómico, reconducir todas las reglas que lo configuran a una normativa rígida y omnicompreensiva puede suponer acabar con una de las ventajas del Estado de las Autonomías, que se ha traducido en una evolución probablemente impensable para los mismos autores de la Constitución. Un modelo «abierto», por el contrario, implica mantener al menos una parte de la regulación de sus elementos dentro de normas que dejen una amplia posibilidad de adaptación a nuevas e imprevisibles circunstancias, en aras de una mejor capacidad de integración.

2. Con mucha frecuencia, el tema del «cierre» del modelo autonómico se plantea en conexión con la necesaria constitucionalización de sus elementos definitorios, tal como se quieren cristalizar cara al futuro. Tal postura supone, como es lógico, postular una reforma constitucional no sólo del título VIII, sino también de aquellos aspectos conexos con la regulación del Estado de las Autonomías, como, por ejemplo, la composición del Senado.

Esta posición puede derivar de una actitud muy común en la doctrina constitucional española: la que considera que en 1978 se llevó a cabo una desconstitucionalización del modelo territorial del Estado. Esta actitud parte, consciente o inconscientemente, del supuesto de que las normas definidoras de ese modelo pertenecen, por definición, a la Constitución «material», por lo que deberían figurar en el texto constitucional formal. Como no es así, esas materias han sido (indebidamente) «desconstitucionalizadas».

Posiblemente, ello responde también a una tendencia, visible en la teoría y la práctica constitucional (en que son cada vez más frecuentes las Constituciones exhaustivas), a la hiperconstitucionalización del ordenamiento, esto es, a sustraer del ámbito de disposición del legislador ordinario (o de otros poderes) decisiones que se quiere cristalizar en forma intocable en la Constitución. Ciertamente, esta sustracción es elemento típico de toda Constitución rígida: lo que no es tan típico es la extensión de las materias que se pretende incluir en el texto constitucional, protegidas de toda alteración por procedimientos agravados de reforma.

La Constitución española, en efecto, no contiene (a pesar de la extensión de su título VIII) una regulación no ya del modelo de distribución territorial del poder, sino ni siquiera de los elementos definitorios del mismo. De la lectura de la Constitución de 1978 no se deduce, ni mucho menos, la situación presente, en 1996, de la estructura territorial del Estado, ni la forma en que se ha producido el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Los constituyentes de 1978 prefirieron (acertadamente, como se ha visto), y en forma similar a lo decidido en otras áreas normativas, establecer únicamente unos mínimos normativos intocables para los poderes constituidos (por ejemplo, las reservas en favor del Estado del artículo 149 CE), dejando libertad al legislador y, en general, a las fuerzas políticas para añadir otros elementos adicionales que el constituyente no creyó oportuno incluir en el texto constitucional.

Desde la perspectiva dinámica basada en la concepción del Estado de las Autonomías como instrumento de integración, esta solución aparece como eminentemente práctica y operativa, y no es enteramente justo hablar de «desconstitucionalización». La normativa constitucional establecía firmemente algunos elementos del sistema de organización territorial del poder, como podía ser la autonomía local, las competencias reservadas al Estado, la afirmación de la solidaridad interregional o el principio de la identidad histórica, cultural o económica como base del acceso a la autonomía política. La normativa constitucional dejaba abiertas diversas opciones alternativas: descentralización polí-

tica total o parcial del Estado, creación de entidades con autonomía política o simplemente administrativa, aprovechamiento exhaustivo de los niveles competenciales abiertos o asunción de un elenco reducido de competencias por parte de las Comunidades que se creasen, por citar sólo algunas. Las opciones quedaban también abiertas en cuanto a temas como el sistema de financiación (que se remitía a una ley posterior) o la creación de fuerzas de seguridad autonómicas.

Propiamente hablando, es difícil hablar de desconstitucionalización, al menos si al término se le da una acepción crítica, esto es, la de que no se incluyeron en el texto fundamental materias que sí deberían haber figurado en él. Por el contrario, la Constitución incluía una decisión trascendental, la de abrir un proceso de descentralización política, cuya configuración se encargaba a los actores políticos, en un proceso de negociación y obtención de acuerdos. Y ello, además, dentro de severas restricciones. Primeramente, porque se señalaban elementos indisponibles de modelo, a que ya se ha hecho referencia. Pero, además, el mismo procedimiento de construcción del Estado de las Autonomías se sujetaba a determinadas reglas formales. Como ejemplo, valga tener en cuenta la compleja regulación de las condiciones y trámites para la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía, o la exigencia de rango de ley orgánica para estos Estatutos o para normas como las relativas a la financiación autonómica. El constituyente era consciente de que estaba estableciendo no un modelo estático, sino un proceso dinámico, y por ello rodeó de garantías las etapas de ese proceso.

Mientras no se lleve a cabo una reforma del texto fundamental contaremos, pues, con un modelo constitucionalmente abierto, con los matices señalados, puesto que gran parte de los elementos ahora integrantes del Estado de las Autonomías no se recogen, directa o indirectamente, en la Constitución. Incluso las mismas previsiones constitucionales relativas al reparto competencial pueden resultar modulables, mediante técnicas como las leyes de transferencia o delegación del artículo 150 CE. Y estimo que es legítimo valorar muy positivamente esta situación que ha hecho posible la misma construcción del Estado de las Autonomías, tarea evidentemente imposible dentro de los límites temporales del proceso constituyente. Por el contrario, «constitucionalizar» el modelo (tal como se presenta hoy, o con alteraciones) presenta graves inconvenientes. Muchas de las crisis del Estado de las Autonomías que han podido ser satisfactoriamente resueltas en los últimos dieciocho años han debido su resolución precisamente a que el legislador tenía una amplia libertad de acción. Tal fue el caso, por ejemplo, de la creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía o el de la Comunidad Foral de Navarra; en ambos casos, el amplio margen de acción del legislador evitó que aparecieran eventuales irredentismos o situaciones de insatisfacción colectiva. La negociación entre los intereses y posiciones enfrentados no tropezó con obstáculos derivados de una prolija regulación constitucional. Lo mismo podría afirmarse respecto de la solución de casos complejos, como los de Valencia o Canarias, o, en otro nivel,

de los problemas derivados de la pluralidad lingüística. El paso ordenado de una situación de centralización del poder a un ordenamiento descentralizado fue en gran parte posible gracias a la consecución de acuerdos políticos de amplitud variable (a veces relativos a una sola Comunidad; a veces, como en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y 1992, relativos a una pluralidad), que pudieron alcanzarse y ponerse en práctica gracias a la libertad de movimientos concedida por la Constitución.

En los momentos actuales no deben despreciarse las ventajas que supone la no constitucionalización (que no es lo mismo que la desconstitucionalización) del sistema en todos sus elementos. El proceso de integración europea (que es también un proceso abierto) no deja de plantear continuamente la necesidad de replantear la configuración del reparto de competencias, ante la incidencia que supone la consolidación y progresiva expansión de una instancia de poder supraestatal. Los efectos de este proceso son hoy por hoy impredecibles, pero no cabe en modo alguno excluir que puedan afectar en forma considerable a la relación entre Estados y entes infraestatales, llámense regiones, *Länder* o Comunidades Autónomas. La posibilidad de ajuste de nuestro sistema a los eventuales efectos de la integración europea se ve, sin duda, reforzada por la flexibilidad que resulta de que gran parte de nuestro modelo autonómico no esté recogida en normas constitucionales de difícil reforma.

La alteración constitucional, incluyendo en el texto fundamental nuevos elementos configuradores del modelo autonómico, presenta, por el contrario, eventuales peligros; una vez «constitucionalizada» una norma, y aun cuando presente consecuencias claramente disfuncionales, su alteración se convierte en muy dificultosa, tanto por la misma rigidez constitucional como por la resistencia que parece existir en la psicología colectiva a tocar y retocar el texto constitucional, resistencia que se ha traducido en que se haya producido una única reforma en dieciocho años.

Un ejemplo de propuesta de reforma constitucional que no deja de suscitar dudas podría ser la relativa a la reforma del Senado, como pieza importante en el modelo autonómico. Ciertamente, cualquier ajuste de la composición y competencias del Senado de forma que resulte un órgano operativo en el Estado de las Autonomías debe ser considerado como algo deseable y positivo. Lo que no resulta tan evidente es que tal ajuste haya de llevarse a cabo precisamente a través de una reforma constitucional, al menos sin haber agotado previamente otras vías menos comprometedoras. Empleo este término en el sentido de que, una vez reformada la Constitución, resulta difícil volverse atrás, aun cuando los efectos de la reforma no sean los previamente supuestos. No deja de resultar algo incongruente, por otra parte, que se haya planteado la reforma de la Constitución para alterar la composición y competencias del Senado a los pocos meses de haberse conseguido, tras un largo proceso, una reforma del Reglamento que creaba la Comisión General de las Comunidades Autónomas, reforma en la que tantas esperanzas se habían puesto. No se esperó siquiera a tener oportunidad de verificar si el nuevo Re-

glamento servía para cumplir en forma satisfactoria las funciones de la Cámara derivadas de su carácter «territorial». Pero me atrevería a decir que aún quedan abiertas otras vías para reforzar ese carácter, sin necesidad de acudir a la reforma constitucional. Por ejemplo, cabría hacer coincidir las elecciones al Senado con las elecciones, que ahora se celebran en casi todas las Comunidades en forma simultánea, a los Parlamentos autonómicos, de manera que fueran elegidos al mismo tiempo —y, previsiblemente, expresando las mismas tendencias electorales— las Cámaras autonómicas y la Cámara de representación territorial, acercando así la composición del Senado a las tendencias predominantes en las distintas Comunidades, e insertando la elección a la Cámara en el proceso político de renovación de los Parlamentos autonómicos.

3. El que la Constitución sólo se ocupe de algunos aspectos de la estructura del Estado de las Autonomías no significa que nos hallemos ante un modelo «incompleto». Contamos hoy, como es claro, con legislación, jurisprudencia y pautas de comportamiento más que suficientes para ordenar el comportamiento de los poderes públicos estatal y autonómicos y sus mutuas relaciones. No cabe hablar de «lagunas» o espacios vacíos en el ordenamiento autonómico, se esté o no de acuerdo con la conformación que hoy tiene. Lo que sí ocurre (y por eso se trata aún de un modelo abierto) es que esa conformación es alterable, en muchos de sus aspectos, sin necesidad de recurrir a reformas constitucionales.

Mantener esa apertura, según la práctica seguida hasta el momento, no significa, desde luego, preconizar un modelo de indefinición competencial, con la consiguiente inseguridad jurídica, sino, más simplemente, mantener una regulación recogida esencialmente en normas que no tienen por qué tener rango constitucional. Ello no tiene por qué suponer una indefinición o inseguridad mayor que la existente en la mayoría de los ámbitos del Derecho, que no están ordenados exhaustivamente por normas constitucionales. No cabría mantener, por ejemplo, que la normativa penal, recogida esencialmente en normas infraconstitucionales de carácter orgánico, dé lugar por ello a una «indefinición» de este ámbito del Derecho, como tampoco cabría mantenerlo en el campo del Derecho Civil, en que las correspondientes normas ni siquiera tienen ese rango.

Ciertamente, mantener que el desarrollo del Estado autonómico debe realizarse mediante normas infraconstitucionales es una propuesta muy general, dada la variedad de fórmulas de regulación infraconstitucionales que resultan disponibles. No es fácil, como es comprensible, y tampoco conveniente en una exposición como la presente, especificar exhaustivamente qué normas de rango inferior al constitucional aparecen como las más adecuadas para llevar a cabo ese desarrollo, de forma que se mantenga la necesaria flexibilidad del sistema. Pero sí cabe efectuar algunas observaciones generales al respecto, aun sin pretender dilucidar, más allá de consideraciones genéricas, cuál sería el

rango ideal en que debería colocarse la normativa definidora de ese modelo autonómico (relativamente) abierto.

La primera cuestión que se plantea, desde una perspectiva inicial, es la referente a si esa normativa debiera situarse en el nivel de los Estatutos de Autonomía. En ese caso, las líneas definidoras del modelo autonómico se colocarían fuera de la Constitución, pero dentro de lo que se ha llamado el bloque de la constitucionalidad. Ésa parece ser, a primera vista, la solución querida por la Constitución, a tenor de lo dispuesto en su artículo 147.1: *«Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.»* Sin duda, la mayoría de los Estatutos presentan claras ventajas, en cuanto a su capacidad de adaptación, en comparación con la rigidez del texto constitucional, como muestra que las modificaciones de los Estatutos de Autonomía hayan sido hasta ahora más amplias que la (única) reforma constitucional. En efecto, hasta el momento, los Estatutos de casi todas las Comunidades de régimen ordinario han sido modificados en dos ocasiones: primeramente, para obtener una racionalización del sistema electoral, haciendo posible la coordinación de las convocatorias a los Parlamentos autonómicos, y, posteriormente, para alterar las listas de competencias asumidas, integrando las transferidas por la LO 9/1992. En cierto modo, recurrir a la reforma estatutaria deviene inevitable en algunos supuestos, dadas las previsiones constitucionales, sobre todo si se quiere consolidar el elenco competencial propio de cada Comunidad, sustrayéndolo a libre disposición del legislador estatal. Sin embargo, en aras a la apertura del modelo, y ante la importancia del hecho diferencial que se predica de las llamadas Comunidades «históricas», me atrevería a sugerir que incluso el recurso a la norma estatutaria para fijar las líneas del modelo autonómico pudiera resultar excesivamente rígido.

En efecto, la reforma estatutaria dista de ser un ejemplo de sencillez, ya que requiere la intervención sucesiva e ineludible de las instancias autonómicas y de las Cortes Generales: en realidad, los Estatutos se integran en leyes orgánicas reforzadas. Pero es que, además, esta rigidez se acentúa precisamente en los casos en que una mayor capacidad de adaptación, en un sistema asimétrico, sería deseable. Esto es así debido a la peculiar naturaleza de los Estatutos del País Vasco, Andalucía, Cataluña y Galicia, que exigen, junto a los requisitos necesarios para la reforma comunes al resto de los Estatutos, la realización de un referéndum, a la vista de lo dispuesto en el artículo 152.2 CE. Es decir, que son precisamente las Comunidades previsiblemente más afectadas (teniendo en cuenta los antecedentes pre y postconstitucionales) por el desarrollo autonómico, y en que éste planteará mayores problemas políticos, las que presentan más dificultades para llevar a cabo ese desarrollo mediante la incorporación a sus Estatutos de nuevas regulaciones y, eventualmente, para rectificar, si así procediera, esa incorporación, si se probara inadecuada. No parece exagerado afirmar que en esos casos la complejidad del proceso de re-

forma estatutaria tiene poco que envidiar a la propia de la reforma del texto constitucional.

No parece por ello totalmente improcedente plantearse la hipótesis de un desarrollo autonómico preferentemente por vía de la normativa legal, sin necesidad de retoques constitucionales, ni siquiera estatutarios. En la línea de lo ya expuesto, no es difícil señalar las ventajas evidentes de esta vía. Por un lado, es clara su capacidad de ajuste a las necesidades de cada momento, maximizando así el potencial integrador del modelo; por otra parte, resulta visible su más perfecta adecuación a las exigencias del sistema democrático, por cuanto permite una adaptación a la voluntad mayoritaria del momento.

Puede objetarse que el desarrollo por vía legal del Estado autonómico no ofrece la estabilidad que deriva de la inclusión de las líneas fundamentales del mismo en la Constitución o los Estatutos. Pero, en realidad, la Constitución, a la vez que prevé que ese desarrollo pueda efectivamente llevarse a cabo por la vía legal, establece al mismo tiempo garantías que aseguran la estabilidad (o, al menos, que dificultan cambios caprichosos) del sistema. En cuanto a la misma posibilidad de la vía que se propone, resulta clave lo dispuesto en el artículo 150.2 CE, al establecer que «el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Previsiones similares que permiten una atribución legal de competencias pueden encontrarse en relación con la creación de policías autonómicas (art. 149.1.29), régimen de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3) y organización de la Administración de Justicia (art. 122.1) (que sólo exigirían retoques mínimos a la mayoría de los Estatutos de Autonomía). El juego combinado de estas disposiciones constitucionales hace posible una amplia franja de maniobra a disposición de los actores políticos para llegar a acuerdos que se trasladen a normas legales. La estabilidad de estas normas viene asegurada al menos por su carácter de leyes orgánicas; y ello aparte de que, como ya se vio, las previsiones constitucionales y estatutarias actuales establecen ya una base prácticamente intocable en el Estado de las Autonomías, integrando un «acervo autonómico» consolidado.

A ello debe unirse una última reflexión. Hasta el momento, referirse al desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido, por lo general, equivalente a hablar de ampliación de los marcos competenciales autonómicos, lo cual es lógico teniendo en cuenta que el punto de partida era el Estado políticamente centralizado. Ahora bien, y como muestra la experiencia comparada (por ejemplo, el caso ya citado de la «revolución federal» norteamericana con ocasión del *New Deal*), no puede excluirse que las circunstancias exijan una recuperación de competencias por parte de las instancias estatales, particularmente en aspectos como los relacionados con la economía, sujetos a cambios imprevisibles y a necesidades ineludibles. En el sistema español, y en la interpretación dada a la cláusula por la jurisprudencia constitucional, la técnica de compartición

competencial derivada del artículo 149.1.13 de la Constitución permite atribuir al Estado la fijación de las bases de la economía, bases que pueden ampliarse o reducirse de acuerdo con las necesidades del momento. En algunas materias, aparte de las estrictamente económicas, probablemente esta técnica de compartición competencial resultaría más útil que la consistente en atribuir directamente competencias globales a las Comunidades Autónomas mediante la reforma de los correspondientes Estatutos, o a través de transferencias de competencias «en bloque» o incondicionadas mediante ley orgánica. El mantenimiento de mecanismos que, unidos a las correspondientes negociaciones y acuerdos, permitan tanto la ampliación competencial como, en su caso, un margen de actuación a las instancias estatales para «recuperar» atribuciones en caso necesario parece, no sólo recomendable sino ineludible, para evitar que rigideces formales en el sistema de fuentes redunden en disfuncionalidades en el campo económico o en otros ámbitos necesitados de tratamiento ágil e inmediato.

La experiencia en los últimos dieciocho años ha sido la de un desarrollo basado en un modelo asimétrico abierto y sólo parcialmente constitucionalizado. En estos años ha sido posible transformar radicalmente la estructura territorial y normativa del Estado, sin grandes crisis políticas ni enfrentamientos como los producidos en otras fases de nuestra historia. Los resultados de esta experiencia parecen, para concluir, dar alguna base a la propuesta de que, antes de cambiar de fórmula y pasar a nuevos diseños del Estado autonómico, conviene tratar de obtener el mayor rendimiento de las fórmulas y diseños ya existentes.

ESPAÑA ASIMÉTRICA
(Descentralización territorial y asimetrías
autonómicas: una especulación teórica)

España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica) (1)

Javier García Roca

Catedrático de D.º Constitucional, Universidad de Valladolid; Letrado del TC en excedencia

1. LOS PROBLEMAS

1.1. El interrogante del que estimo arranca esta Jornada es la necesidad de reflexionar —con ciertas dosis de objetividad según corresponde a la sede y al oficio de juristas— acerca de la conveniencia de optar en el desarrollo constitucional por un modelo español de Estado compuesto *homogéneo* —simétrico— o *heterogéneo* —asimétrico— entre nacionalidades y regiones y en diversos planos:

- *Competencial*: dadas las diferentes cláusulas estatutarias de asunción de competencias por el juego del principio dispositivo o de voluntariedad, y en virtud de otros muchos factores de difícil catalogación: preautonomías; arrítmicos decretos de traspasos y negociación bilateral de las transferencias; ciertas aporías en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y 1992, ambos mucho más heterogéneos de lo que pudiera parecer pese a su finalidad homogeneizadora; ampliaciones sucesivas de competencias; y, por qué no decirlo, por la distinta intensidad de los deseos de autogobierno de cada Comunidad Autónoma a la hora del ejercicio de una mismas normas atributivas de competencias;

(1) Este trabajo fue inicialmente pensado como soporte escrito de una intervención oral en un curso de verano realizado en julio de 1996 en la Universidad del País Vasco sobre «Simetría y asimetría en el Estado autonómico» y ha sido recientemente publicado en la *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47, II, 1997, pág. 45. Mantuve el mismo texto para esta «Jornada sobre el Estado autonómico: integración y eficacia», profundizando en las conclusiones y segregando de aquel estudio, para dejarlo a un lado, la parte referida a la construcción dogmática del principio jurídico de solidaridad. A la hora de su redacción, preferí mantener su estructura esquemática, y a veces asertiva, derivada de esa finalidad y pensada para propiciar la discusión, ampliándolo donde estimé era precisa una mayor construcción doctrinal, y limitándome a incorporar las fuentes bibliográficas que utilicé en la construcción del texto. El carácter contemporáneo al estudio del debate político —que incentivó esta reflexión académica— acerca de la conveniencia del trasplante a España del federalismo asimétrico —estimo— justifica la inusual mención de varios artículos de opinión (Ferrán Requejo, Pérez Royo, Rubio) aparecidos en fechas próximas en la prensa diaria.

- *institucional*: sustancialmente, la representación igualitaria o no de las nacionalidades y regiones en el *Senado*, y las resistencias a admitir una verdadera Cámara de negociación multilateral de políticas por parte de diversas fuerzas; en su caso, la conveniencia o no de la participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los Magistrados del *Tribunal Constitucional*, en cuanto órgano jurisdiccional que dirime los frecuentes e inevitables conflictos competenciales que toda distribución territorial del poder acarrea; pero también —es preciso reconocerlo— la más que discutible funcionalidad de un *mapa regional* con demasiadas —diecisiete— Comunidades Autónomas para la población del Estado (2) y, además, de carácter desigual, algunas de ellas histórica o económicamente artificiales y con muy diferentes niveles territoriales, demográficos y de capacidad económica y tributaria;
- y *financiero*: una vez abierta la puerta en los recientes acuerdos de legislatura que llevaron a la investidura del Presidente del Gobierno y en los anteriores del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1992 y 1993, de un lado, a la territorialización de los ingresos fiscales y, en consecuencia, a previsibles desigualdades entre Comunidades Autónomas, que el Estado debería intentar compensar o equilibrar mediante subvenciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, unas subvenciones de cuya viabilidad financiera cabe dudar; y, de otro, al ejercicio de potestades normativas autonómicas en un tramo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), circunstancia que, previsiblemente también, habrá de producir sensibles diferencias de trato normativo en el estatuto de los contribuyentes, algunas de las cuales acaso pudieran llegar a constituir verdaderas discriminaciones inconstitucionales o alteraciones del principio jurídico de solidaridad.

Un panorama de complejos debates que, obviamente, no me es posible resolver. Probablemente, en el fondo de todos estos problemas subyace un único asunto: la compatibilidad, dentro de un mismo ordenamiento jurídico, entre la autonomía política de corporaciones territoriales y la igualdad sustancial de todos los españoles en sus condiciones de vida independientemente de su residencia. O, en otros términos, conjugar el derecho a la autonomía de nacionali-

(2) El Preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn enumera dieciséis *Länder* para una población mucho mayor; fue reformado por Ley de 23 de septiembre de 1990, que, entre otras cosas, incluye a los antiguos *Länder* de la RDA; el 24 de mayo de 1952 se creó el *Land* de Baden-Württemberg sobre la base de tres *Länder* y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 118. El artículo 29, con buena lógica, prevé un procedimiento de redistribución del territorio federal. No obstante, el artículo 131 de la Constitución italiana menciona hasta veinte regiones; fue reformado por el artículo 1 de la Ley constitucional de 27 de diciembre de 1963, n.º 3. Pero igualmente contempla (art. 132) un procedimiento de fusión de regiones. Tomo estos datos de José Luis CASCAJO y Manuel GARCÍA ÁLVAREZ, *Constituciones españolas y extranjeras*, Tecnos, Madrid, 3.ª ed., 1994. El constituyente español debió considerar innecesario prever un procedimiento de agregación o fusión de Comunidades Autónomas en vista de que ni siquiera introdujo un mapa territorial y de que la delimitación del mismo no se discutió realmente en la Asamblea constituyente.

dades y regiones con los principios, no menos constitucionales, de unidad, igualdad y solidaridad. Un verdadero reto para los años venideros.

La misma existencia de este problema evidencia, de un lado, que, pese a sus rasgos altamente descentralizados y cuasi federales —como «federalismo débil» y similar al austríaco lo caracteriza recientemente Peter Häberle, y de «Estado federal atenuado» habla La Pergola, de manera que desde fuera se nos ve como un modelo federal (3)—, el Estado autonómico es también un Estado unitario, al igual que todo verdadero Estado federal contemporáneo; y, de otro, que el «proceso autonómico» instituido por el constituyente español para el progresivo crecimiento de nacionalidades y regiones exige un equilibrio dinámico y cambiante de fuerzas centrífugas y centrípetas, de nuevo, como cualquier federalismo.

1.2. Es, a mi juicio, de escasa utilidad, para la solución de estos problemas, tanto volver con detalle al problema de la supuesta desconstitucionalización de la forma territorial del Estado como insistir en la necesidad de hacer un esfuerzo —seguramente inútil— por precisar con nitidez todos los contornos del modelo constitucional hasta intentar agotarlo; una labor imposible dada —según admitimos todos— su misma indeterminación y flexibilidad. Mas no por abierto y elástico el modelo deja de ser menos constitucional.

En este sentido, me parece metodológicamente más operativo singularizar límites jurídicos, mínimos o parciales pero infranqueables, al desarrollo constitucional que la dirección política generada por la correlación de fuerzas estatales y nacionalistas en cada legislatura impulse. Y así lo he intentado recientemente en otro lugar con el principio constitucional de solidaridad, aunque previamente sea menester, para justificar la necesidad de éste o de otros elementos centrípetos, hacer un diagnóstico de las numerosas asimetrías —algunas de ellas verdaderos elementos centrífugos— que el modelo español tiene.

Esta opción metodológica supone tanto rechazar que no exista forma territorial del Estado alguna en la Constitución como negar que haya habido una traslación sustitutoria del poder constituyente a los poderes constituidos: una desconstitucionalización del modelo. Es preciso, en nuestro Estado autonómico, una verdadera «voluntad de Constitución» en la conciencia de los responsables de la vida constitucional por encima de las coyunturales circunstancias

(3) Peter HÄBERLE, «El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del Derecho europeo», en *Retos actuales del Estado constitucional* (colección de artículos), IVAP, Oñate, 1986, págs. 47 y ss., y Antonio LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1994, capítulo IV: «El Estado federal atenuado: descentralización del Estado unitario y autonomía regional», págs. 293 y ss. En realidad, estoy convencido de que no existe otra verdadera teoría jurídica de la descentralización política —que valga como referente o paradigma— que la del federalismo en sus muy distintos tipos, de suerte que el problema de la calificación del modelo es un poco nominalista, pero véanse los acertados matices que efectúa Gumersindo TRUJILLO, «Principio federal y Estado autonómico», en VV.AA., *Parlamento y consolidación democrática*, Juan Cano y Antonio Porras (coordinadores), Tecnos, Madrid, 1994.

de utilidad política y no sólo una «voluntad de poder» —en esto estimo que Gumersindo Trujillo acierta siguiendo a Konrad Hesse (4)—.

El modelo constitucional exige unidad, igualdad y solidaridad; si alguno de estos principios se quisiera excepcionar en su día habría, sin duda, que reformar la Constitución.

2. LA CONTROVERSIA SOBRE EL LLAMADO FEDERALISMO ASIMÉTRICO

2.1. Una lectura del federalismo desde el nacionalismo y el hecho diferencial

El viejo debate —de dos décadas o de tres siglos, según se quiera ver— sobre la forma territorial de Estado español se reabre en nuestros días en virtud de la propuesta, desde ciertas nacionalidades históricas, de un llamado «federalismo asimétrico».

La tesis aparece entre nosotros en un momento histórico muy concreto: después de la incompleta homogeneización competencial que los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 intentan; de la reforma de diez Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de segundo grado o autonomía menos plena para ampliar sus competencias; y de aprobarse la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de delegación y transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143. En pocas palabras: la «activación del artículo 148.2 CE» para homogeneizar competencias habría acabado por producir «nuevas demandas de autogobierno» por parte de las nacionalidades históricas (5).

Y la necesidad de acuerdos de gobierno, ya en dos legislaturas y tanto por parte del PSOE como del PP, con fuerzas nacionalistas de ámbito autonómico hace que el debate teórico sobre este peculiar federalismo cobre una dimensión real, pues es indudable que los pactos de gobierno —por definición, coyunturales— están afectando a la ordenación institucional del Estado (6). Un planteamiento no sé si acertado, ya que supone mezclar dos cosas distintas o, cuando menos, necesitadas de un diferente consenso: desarrollo constitucional y go-

(4) Gumersindo TRUJILLO, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 101 y ss.; la referencia a HESSE está en la pág. 103 y procede de su conocido trabajo «La fuerza normativa de la Constitución», en *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 2.ª ed., 1992, pág. 66; el original en alemán es de 1959 y se inserta en el problema de la crisis de la Constitución.

(5) Juan José RUIZ, «La reforma constitucional del Senado en España y la asimetría del Estado autonómico: la igualdad en la representación de las nacionalidades y regiones», en VV.AA., *El Senado, Cámara de representación territorial*, Francesc Pau (coordinador), III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 395 y ss.

(6) Gumersindo TRUJILLO, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», *op. cit.*, págs. 101 a 104.

bierno de legislatura. En este sentido, conviene recordar que la gestación del consenso es uno de los elementos connaturales a la teoría y actuación federales, pero no necesariamente del gobierno democrático, donde, a menudo, basta con la mayoría simple.

Para sus valedores, preferentemente en el terreno de la ciencia política, esta teoría del federalismo asimétrico ofrece un marco de posibilidades inexploradas en el tratamiento de las diferencias nacionales, de lo que habitualmente se llama el «hecho diferencial», tanto en los ámbitos institucional y competencial como en los procesos de decisión; la técnica de las asimetrías —afirma Ferrán Requejo (7)— permite conciliar dos lógicas en apariencia irreconciliables: la racionalidad, individualidad y tradición liberal que imbuje el constitucionalismo, frente al particularismo, historicidad, carácter orgánico e identidad cultural de los nacionalismos no estatales.

El planteamiento vendría a ser el siguiente. En nombre de la igualdad, de la no diferenciación o de la homogeneidad federal, se marginan en el Estado las diferencias nacionales de identidad y la pluralidad de culturas, claro está que en provecho de una cultura dominante; por el contrario, el federalismo asimétrico permite una regulación democrática de las diferencias nacionales en un Estado plurinacional como el español; introduce la discusión sobre el tratamiento político de los hechos diferenciales (8).

De lo que se trataría es de reconocer que España es una realidad plurinacional —algo, por otra parte, obvio, puesto que así se deduce claramente del artículo 2 CE— y, avanzando desde ahí —y aquí comienza la polémica—, introducir mecanismos específicos y asimétricos para ciertas nacionalidades, respecto de las demás regiones, en los ámbitos institucional, competencial, simbólico y lingüístico; unas asimetrías políticas y jurídicas que respondan a las asimetrías de hecho (9).

La tesis no es nueva, aunque se explique y utilice ahora de manera diferente. La acuña en 1965, al parecer, Charles Tarlton, un politólogo que critica las aproximaciones «formales y legalistas» al federalismo, propias del Derecho Constitucional, y postula —siguiendo a Livingston— un enfoque más político y realista: «el federalismo no es una función de la Constitución sino de las sociedades»; su aportación más original está en delimitar los conceptos de «simetría» y «asimetría», para luego señalar la deficiencia que en la teoría federal supone asumir acríticamente la presencia de relaciones simétricas entre la federación y los Estados miembros —considerando a todos los Estados como una colectividad— y no prestar suficiente atención, de forma separada, a la naturaleza específica de las diferentes relaciones entre la federación con cada una de los Estados; el estudio de esos vínculos políticos es el principal problema de

(7) Ferrán REQUEJO, «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», en *Claves (de Razón Práctica)*, n.º 59, enero-febrero 1996, págs. 24 y ss.

(8) *Ibidem*.

(9) Ferrán REQUEJO, «Plurinacionalidades y asimetrías federales», en *El País*, 20 de abril de 1996, pág. 12.

la teoría federal —a su juicio—, en vez del problema de las competencias federales, o el de la soberanía y la erosión de los derechos de los Estados, o el del origen del federalismo; la asimetría, en cambio, ayuda al tratamiento de las diferencias ya que atiende a la diversidad de intereses y de carácter de cada unidad política; el nivel de conflicto o de armonía entre los Estados y la federación está en función de esas simetrías y asimetrías, pues rara vez el conflicto se producirá con todos los Estados simultáneamente; California, previsiblemente, tendrá siempre menos conflictos con la federación —afirma— que Mississippi, porque su sociedad es mucho más parecida a los patrones sociales y culturales de toda la nación (10).

La tesis de este profesor de Berkeley sobre los grados de asimetría ha permitido distinguir entre asimetrías de hecho —factores demográficos, sociales, culturales, económicos, nacionales...— y de derecho —regulaciones jurídicas diferenciadas—, y de carácter *transitorio o permanente*

Suele también acudir a otras exposiciones politológicas y comparadas del federalismo, como la de Daniel J. Elazar, quien analiza el federalismo —a mi entender, de manera harto descriptiva en comparación con numerosos clásicos— como un concepto valor, ya que puede ser interpretado de diversas maneras, y un modelo matriz en el cual el poder se difumina en muchos centros y adopta diferentes formas, que se aplican a una gran variedad de relaciones, en las cuales la homogeneidad no siempre promueve la unidad (11).

Y no faltan exposiciones de la autonomía territorial en Cataluña en las que, de algún modo, se fuerza una aproximación al federalismo canadiense: entendiendo el federalismo como un modelo de Estado siempre sometido a tensiones políticas importantes; destacando el caso de Quebec como una sociedad cultural y lingüísticamente diferente al resto del Estado, según se dice, al igual que Cataluña; y subrayando ciertas —supuestas— similitudes de Canadá con España en los contenciosos o tensiones latentes: nombramiento de Magistrados del Tribunal Supremo, dualismo lingüístico, protagonismo —competencias— de las provincias sobre la inmigración para preservar su identidad, y representación de éstas en el Senado (12).

(10) Cfr. Charles D. TARLTON, «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation», en *Journal of Politics*, vol. 27, 4, 1965, págs. 861 y ss., un breve estudio de trece páginas sin apenas notas; define la simetría como «the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other components units» (pág. 867); arranca de un trabajo publicado por William S. LIVINGSTON en 1952, en *Political Science Quarterly*, en el que se defiende una «teoría sociocultural del federalismo» frente al habitual enfoque legal y jurisprudencial.

Luis LÓPEZ GUERRA («El modelo autonómico», en *Autonomies*, n.º 20, diciembre 1995, pág. 178) señala que la expresión «federalismo asimétrico» —que describe como zonas con diferentes niveles de autonomía— no sólo ha tenido relativa fortuna, recientemente, en España para tratar de identificar el modelo español, sino también para designar la fórmula de la Constitución de la Federación Rusa de 1993.

(11) Cfr. Daniel J. ELAZAR, *Exploración del federalismo*, Hacer Editorial, Barcelona, 1990, original en inglés de 1987.

(12) Antoni MILIAN I MASSANA, «Reflexions sobre l'autonomia de Catalunya davant del model federal canadenc», en VV.AA., *Seminari sobre el federalisme canadenc*, Barcelona, 23, 24 y 25 de octubre de 1991, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, págs. 8 y ss.

O curiosas propuestas de configuración asimétrica del Senado, basadas en dos niveles distintos de representación, respectivamente, para nacionalidades históricas y regiones; o, incluso, con tres niveles —nacionalidades, regiones y Comunidades uniprovinciales—; defendiendo que la vida de la Cámara se organice no mediante grupos parlamentarios de ámbito nacional, pues entonces —se dice— no sería un Senado de las nacionalidades y regiones, sino a través de grupos parlamentarios territorializados o por Comunidades Autónomas en los cuales se decida previamente el sentido del voto (13). Desde esta perspectiva, puede llegar a afirmarse que, si no fuera posible una configuración asimétrica del Senado, sería mejor suprimirlo, porque un Estado compuesto puede funcionar sin una Cámara de representación territorial, ya que no forma necesariamente parte de una «definición sustancial del Estado federal»; una definición que se realiza —de manera no puedo dejar de decir que algo simplista—, siguiendo a Elazar, al decir que federalismo es autogobierno más gobierno compartido (14).

Partiendo de todas estas elaboraciones o de otras, se concluye que el nivel de autogobierno de cada Comunidad Autónoma debería estar en relación con las asimetrías nacionales, lingüísticas, culturales o de renta; y otro tanto ocurriría con su participación en el Senado como Cámara de representación territorial.

En definitiva, la conclusión final sería, si no entiendo mal, que las asimetrías de hecho deberían traducirse o producir simetrías de derecho: distintos techos competenciales, ingresos financieros y grados de representación en el Senado. Y todo ello se justifica en que es menester un tratamiento político de los «hechos diferenciales» de las nacionalidades históricas.

2.2. Clases y grados de asimetría

Antes de continuar avanzando, y de razonar sobre la opinión que puedan merecer estas tesis, acaso convenga detenerse e insistir en que existen distintos grados y estratos de asimetría, que pueden superponerse —lengua, renta...—, y que la recepción del concepto de asimetría se ha hecho en dos direcciones (15):

- *asimetría competencial*, en cuanto fundamento de un estatuto diferenciado de las nacionalidades históricas y de una heterogeneidad de los techos competenciales;
- *asimetría estructural*, entendida como una forma de estar las nacionalidades en el funcionamiento del sistema y, en concreto, en el Senado; sin

(13) Miguel CAMINAL BADÍA, «Representación, territorio y plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Senado de las nacionalidades y regiones», en VV.AA., *El Senado, Cámara de representación territorial*, op. cit., págs. 381 y ss.

(14) *Ibidem*.

(15) Juan José RUIZ, op. cit., pág. 401.

que pueda aceptarse como dogma la cláusula de igualdad de representación o que la cuestión de la representación territorial se relativice en función de la población de cada Comunidad Autónoma.

Si bien una y otra asimetría no podrían fácilmente disociarse en la realidad, pues la reivindicación nacionalista en favor de una diferente posición de las nacionalidades en el Senado, o el temor a «truncar ciertas dinámicas de entendimiento bilateral» (16), iría acompañada de un rechazo a la homogeneización competencial.

Los últimos acuerdos de investidura hacen pensar que también debería hablarse de una *asimetría fiscal* derivada de la «corresponsabilidad fiscal».

Un concepto el de «corresponsabilidad fiscal» que la Constitución no define, que algún tributarista deduce del principio constitucional de solidaridad (17), y que se ha desarrollado en la exégesis de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) alcanzada en los inextricables y cuasi arcanos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (entre otros, de 20 de enero de 1992 y de 23 de septiembre y 7 de octubre de 1993) y en los últimos acuerdos de investidura del Presidente del Gobierno.

Sin embargo, esta función de ordenación de la financiación autonómica, por su trascendencia para la estructura del Estado, con toda probabilidad debería residenciarse en su lugar natural en la separación de poderes, que es el Senado, en vez de en esa especie de consejo federal o Senado de los ejecutivos que la Constitución no recoge y que es el referido Consejo de Política Fiscal y Financiera; así como ejercerse con las debidas dosis de publicidad y discusión parlamentarias y no con ignotos criterios de negociación; tras adoptarse las oportunas reformas legislativas y de los reglamentos parlamentarios que fuera menester (18).

Los mencionados Acuerdos pretenderían eliminar la ruptura entre los impuestos que pagan los ciudadanos y los ingresos de la Comunidad Autónoma, vinculando el esfuerzo fiscal con la recaudación territorializada del IRPF; y esa corresponsabilidad fiscal pasaría, además de por la territorialización de los ingresos (se habla de la cesión de un porcentaje de un 30% del IRPF recaudado en cada Comunidad Autónoma), por la facultad autonómica de aprobar total o parcialmente normas fiscales (lo que se ha llamado un impuesto de normación

(16) Gumersindo TRUJILLO, «Principio federal y Estado autonómico», *op. cit.*, pág. 33 y, en general, el epígrafe «Homogeneidad y asimetría del Estado autonómico», donde se preocupa de esa asimetría estructural sugiriendo reforzar las estructuras multilaterales, representativas y centrales de integración del Estado, singularmente el Senado y las conferencias sectoriales, sin abandonar las relaciones bilaterales entre el Estado y las Comunidades.

(17) Juan RAMALLO MASSANET, «Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal», en *Autonomías*, n.º 20, diciembre de 1995, págs. 17 y ss.; del mismo autor, «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, 1993, págs. 43 y ss.

(18) José ASENSI y Francisco J. VISIEDO, «El acuerdo sobre financiación de las autonomías: una función trasladable al Senado», en VV.AA., *El Senado, Cámara de representación territorial*, F. Pau (coordinador), III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 269 y ss.

compartida por cesión parcial) y por la cooperación con el Estado en la gestión de los impuestos cedidos, al hacer participar a las Comunidades Autónomas dentro de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en la gestión del IRPF (19).

En suma, la idea de autonomía financiera (art. 156 CE), en el marco de los principios de coordinación y solidaridad, nos lleva a una corresponsabilidad fiscal que parece debe entenderse como un poder autonómico de decisión normativa y que —de hecho— se entiende como una territorialización de los ingresos en Comunidades Autónomas con niveles de renta y de esfuerzo fiscal muy desiguales. Un nuevo factor o tipo de asimetría a añadir a las otras dos clases.

2.3. Sus riesgos

La tesis del federalismo asimétrico suscita, sin embargo, numerosas incógnitas para poder ser aceptada pacíficamente por el Derecho Constitucional y plantea algunos riesgos que conviene sean observados con calma. Admitir la innegable existencia de asimetrías competenciales en el modelo español no es lo mismo que aceptar la teoría del llamado federalismo asimétrico.

El propio Tarlton se mostraba seriamente escéptico sobre las virtualidades del federalismo para asegurar la unidad en ciertas situaciones de asimetría y creía que un federalismo inequívocamente asimétrico resultaría ingobernable, pues difícilmente llegaría a alcanzarse una estructura global armónica y estable:

«When diversity predominates, the «secesional-potential of the system is high and unity would require controls to overcome disruptive, centrifugal tendencies and forces» (20).

Y el riesgo estimo que persiste. Puede decirse que, correctamente leído, ni siquiera Tarlton defiende un modelo de federalismo asimétrico, sino que se

(19) Véanse Juan RAMALLO, *op. cit.*, y Alejandro MENÉNDEZ, «La corresponsabilidad fiscal», en *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 86, abril-junio 1995, págs. 306 y ss. También del Consejo de Política Fiscal y Financiera: *Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Acuerdo de 23 de septiembre de 1993; y Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, de 7 de octubre de 1993.

(20) Charles D. TARLTON, *op. cit.*, pág. 873. Entre las interesantes conclusiones que allí mismo destaca de la aplicación de esta metodología a los Estados Unidos están las siguientes: el funcionamiento del federalismo ha fluctuado y los cambios han dependido del conflicto o tensión entre los intereses comunes e independientes de los Estados miembros; precisamente las regiones donde el federalismo ha sido más intensamente cuestionado —los Estados del *Deep South*— son aquéllas en las que más profundamente se ha destruido la simetría de las relaciones federales; si las relaciones en todos los Estados Unidos fueran las mismas que en esos Estados, el federalismo ya habría desaparecido; las áreas con relaciones asimétricas son las que más frecuentemente han necesitado ser impulsadas para participar en los asuntos nacionales.

comporta como un atento observador de las asimetrías, del grado de diversidad que puede mantener en unidad el federalismo:

«the higher the level of symmetry...the greater the likelihood that federalism would be a suitable form of governmental organization. On the other hand, if the system is highly asymmetric in its components, then a harmonious federal system is unlikely to develop» (21).

De hecho, no puede olvidarse que la teoría federal clásica, la que arranca de la evolución de la Confederación de Estados soberanos (22), ha sido lógicamente construida sobre el principio de igualdad de los Estados federados; principio que normalmente recogen también los federalismos procedentes de la descentralización de antiguos Estados unitarios.

Un federalismo fundado en las desigualdades —fácticas y normativas— entre entes territoriales es previsible que tenga serios problemas de cohesión social y de gobernabilidad, pues cierto grado de asimetría o heterogeneidad puede llegar a generar privilegios o agravios e impedir alcanzar una deseable uniformidad sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo cual constituye un objetivo irrenunciable de cualquier Estado con aspectos unitarios, por no decir que de cualquier Estado (23).

Y, aun siendo verdad que unas reglas de juego simétricas no garantizan unos resultados económicos simétricos —según señalan los defensores de esta tesis—, no menos cierta es la proposición inversa: unas normas jurídicas manifiestamente asimétricas todavía menos aseguran una igualdad de resultados para los ciudadanos.

Por otro lado, la experiencia del federalismo asimétrico canadiense —que algunos toman como modelo—, muy condicionado por el problema de la integración de Quebec, parece evidenciar la creación de serios desequilibrios económicos regionales y tener —según los propios canadienses— un carácter provisional e inestable, tal y como puede deducirse de preocupantes aspectos cuales son: diferencias sensibles de renta de los ciudadanos entre las provincias ricas y pobres; la construcción en ocasiones de barreras proteccionistas interprovinciales que obstaculizan la unidad del mercado y dificultan los acuerdos con Estados Unidos; o el otorgamiento discriminatorio de subvenciones a las empresas domiciliadas en la provincia y no a las foráneas (24).

Para compensar estos desequilibrios, se utilizan allí los denominados «programas de equalización fiscal» mediante fórmulas matemáticas complejas (a

(21) Ídem, pág. 872.

(22) Sobre el doble proceso formativo del Estado federal, ya sea asociación de Estados o transformación de un Estado unitario, véase Antonio LA PERGOLA, *op. cit.*, en particular capítulo III: «El Estado federal de origen pacticio y los residuos de la Confederación», págs. 191 y ss.

(23) Cfr. José María BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988.

(24) Allan MASLOVE, «Tendencias del federalismo asimétrico. La experiencia canadiense», conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid el 10 de mayo de 1996.

las que es también aficionado nuestro Consejo de Política Fiscal y Financiera, quien traduce la solidaridad a ecuaciones con varias incógnitas), pero que, una vez aplicadas, parecen revelarse como relativamente inoperantes, puesto que —de acuerdo con los especialistas en federalismo fiscal— no fomentan la mayor eficacia económica y productividad de las provincias pobres, aminorando las diferencias regionales, como se pretendía, sino que generan la existencia de provincias permanentemente subvencionadas, diríase que habituadas a la comodidad del subsidio (25).

El rechazo a la homogeneización es, sin duda, la razón de ser del tradicional rechazo de los nacionalismos no estatales en España al federalismo como ideología, como técnica e incluso como término (26). Pero cierto grado de homogeneidad estructural, competencial y financiera es inevitable en cualquier federalismo, y en cualquier Estado, para asegurar su gobernabilidad y la vigencia de los principios jurídicos de unidad, igualdad y solidaridad; el problema es determinar ese grado y encontrar un razonable punto de equilibrio entre asimetrías de hecho y de derecho y homogeneidad.

La negativa a admitir este postulado, llevada hasta sus últimos extremos o radicalizada hasta sus consecuencias finales, podría conducir al fin del Estado; y, según ha recordado en esta controversia Juan González Encinar —siguiendo a Wittgenstein—, a veces, el lenguaje disfraza el pensamiento y quizás la lectura del federalismo que se hace, subrayando en demasía el hecho diferencial, puede no ser una lectura federalista del Estado, sino una posición nacionalista acerca del autogobierno para la cual el Estado no sea sino el resto o el residuo del crecimiento sucesivo de varios autogobiernos (27). Un nacionalismo insolidario —estatal o autonómico— es un modelo políticamente legítimo, pero constitucionalmente inaceptable.

En el mismo sentido, pero con otras palabras, acertadamente se ha dicho:

«España no es sólo la denominación colectiva de un conjunto de Comunidades Autónomas, y, si hemos de tomarnos en serio la idea de que somos una nación de naciones, habrá de aceptarse que el sustantivo tiene significado por sí mismo y no sólo cuando se utiliza en plural» (28).

(25) *Ibidem*.

(26) La afirmación es evidente, pero así lo reconoce expresamente en este debate sobre federalismo asimétrico Ferrán REQUEJO, «Plurinacionalidades y asimetrías federales», *op. cit.*

(27) Juan GONZÁLEZ ENCINAR, «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», en VV.AA., *El Estado de las Autonomías*, Antoni Monreal (editor), Tecnos, Madrid, 1991, págs. 49 y ss.

(28) FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «La gobernabilidad asimétrica», en *El País*, 27 de abril de 1996, pág. 13.

3. ALGUNOS ELEMENTOS ASIMÉTRICOS DERIVADOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA O CONCRETA CONFIGURACIÓN ESTATAL Y QUE INCIDEN EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES O ESTATUTARIAS

Pero, como en cualquier proceso federal, conviene no exagerar ni dramatizar las posiciones: son precisos numerosos matices si intentamos alcanzar un equilibrio entre posiciones *a priori* enfrentadas. Los temores expuestos hacia una lectura asimétrica del federalismo y de la forma territorial del Estado en la Constitución, que acabe por dejarnos sin saber qué es España o lleve a privarnos de la cohesión social y nacional que la igualdad territorial produce, no permiten negar la relevancia de ciertos elementos historicistas y particularistas para una adecuada comprensión del complejo fenómeno de la descentralización territorial en nuestro país. Sin esta comprensión previa del Estado, una interpretación constitucionalmente adecuada de las normas constitucionales, realmente aplicable en los desarrollos constitucionales futuros, resulta imposible.

Constatemos, por tanto, sin ánimo de exhaustividad alguna, la presencia de algunas asimetrías en el modelo constitucional derivadas de lo que Hintze llamaba la concreta «configuración estatal» (*Staatsbildung*): razones históricas que dejan residuos en las formas de Estado (29) y, por lo que ahora atañe, en las normas constitucionales.

3.1. La tradicional consideración de la autonomía como excepción para las nacionalidades históricas y no como generalización u homogeneización

Estimo que es un rasgo histórico muy típico del fenómeno descentralizador en España, pues ha estado casi siempre presente entre nosotros, la consideración de la autonomía por el constitucionalismo como una excepción; así ocurre claramente con el precedente del Estado autonómico que supone el Estado integral.

En apretada síntesis, baste con recordar que la uniformidad —una calidad todavía más rígida que la homogeneidad— de las distintas entidades territoriales dentro de un Estado unitario y centralizado ha sido la regla general de nuestras Constituciones pasadas, salvo las efímeras experiencias que supusieron el proyecto de Constitución federal de 1873 y, sobre todo, el Estado integral diseñado por la Constitución de la II República.

Fue decisivo en la introducción de ese Estado integral la entonces llamada «cuestión catalana». Condicionó definitivamente el debate constituyente repu-

(29) Otto HINTZE, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968; los artículos originales en alemán son de 1962 y 1964.

blicano y la naturaleza jurídica del Estado integral —que es antecedente directo del Estado autonómico y del Estado regional italiano— la necesidad de resolver el «problema catalán»: una República catalana proclamada a la par que la española y un Estatuto de Autonomía de Nuria elaborado en Cataluña y doblemente refrendado por los ayuntamientos y por el electorado antes de la aprobación de la Constitución (30). De manera que la República optó, como «mal menor», por la autonomía catalana en vez de por la generalización autonómica y, consecuentemente, negó la posibilidad de homogeneizar el contenido competencial de todas las regiones.

El rechazo del federalismo en 1931 fue, pues, provocado, además de por el extendido «mito federal» —que se asociaba por muchos a una ideología secesionista o cantonalista, anticapitalista y afín al anarquismo o a posiciones políticas radicales—, por la voluntad política de negar a las demás regiones lo que se concedía a Cataluña como inevitable, pues se pensaba —con acierto— que federalismo quería decir generalización. Muy significativamente, Osorio y Gallardo, presidente de la subcomisión jurídica asesora encargada de presentar al Gobierno un proyecto de Constitución, afirmaba al redactar el preámbulo de éste (31):

«las provincias han adquirido en el curso de un siglo, personalidad y relieve que nadie puede desconocer, y, en la mayor parte del territorio nacional, nadie protesta contra esa organización ni reclama otra. Hubiera sido, pues, arbitrario, trazar sobre el papel una República federal que, por lo visto, no apetece a la generalidad del pueblo a quien había de serle impuesta».

Y el propio Jiménez de Asúa aseveraba (32) en su discurso ante el Congreso (sin duda, sin saberse precursor del federalismo asimétrico y de la intensidad o grados de asimetría):

«frente al Estado federal, el Estado integral tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de... territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado, junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios».

(30) Tomo los datos y citas de este epígrafe de Javier GARCÍA ROCA, *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español*, Editorial de la Universidad Complutense, Servicio de Reprografía, Madrid, 1985, epígrafe «El Estado integral de la II República, su doble e importante influencia en el Estado autonómico», págs. 204 y ss.; pero éste es un aspecto sobre el que ya tenemos numerosos estudios.

(31) Ídem, pág. 211.

(32) *Ibidem*.

Se deduce, pues, que las tendencias generalizadoras y homogeneizadoras —como la defendida por Ortega en su célebre segundo discurso ante las constituyentes (33)— no prosperaron en el texto constitucional; y, en cambio, se introdujo una consideración del regionalismo como excepción para resolver el problema catalán y, luego, tardíamente, el de otras dos nacionalidades históricas: el País Vasco y el proceso no concluido de Galicia.

Como se pensaba —y probablemente se acertaba— que federalismo quería decir generalización y cierta homogeneidad —es evidente que ni Tarlton ni Elazar habían escrito sus obras—, se rechazó el modelo federal, pese a que, como no existía otro modelo de descentralización jurídica y autonomía política en el que inspirarse, se adoptasen frecuentemente —al igual que en 1978— técnicas federales; según reconocieron importantes juristas contemporáneos a la República como Segismundo Royo o Eduardo Llorens (34).

Una vez refrescado todo esto, es inevitable que algún residuo debe quedar entre las normas fundamentales vigentes en virtud de la notoria doble influencia del Estado integral en el Estado autonómico. No en balde, nuestra Constitución: *a)* no delimita un mapa regional, y éste es un rasgo original en los procesos de descentralización en Derecho comparado que mantiene alguna duda sobre la voluntad constituyente de generalizar la autonomía; *b)* distingue entre nacionalidades y regiones (art. 2), aunque no extraiga consecuencias jurídicas expresas de esa diferenciación; y *c)* establece dos niveles competenciales (arts. 148 y 149), se supone que transitorios (art. 148.2), pero que un buen jurista persa razonablemente pensaría que daban encaje jurídico a esa asimetría política entre nacionalidades y regiones, fundada en los diferentes deseos de identidad cultural y autogobierno de cada corporación territorial.

Pues bien, esa influencia del Estado integral es notorio que se produjo:

- *directamente*, a través de la corta experiencia autonómica republicana, especialmente en Cataluña; así, en el procedimiento privilegiado de acceso a la autonomía previsto en la disposición transitoria segunda de la Constitución vigente y fundado en la aprobación durante la República de Estatutos de Autonomía; o en el mantenimiento de la negociación bilateral —en vez de multilateral— en virtud de la técnica de las Comisiones Mixtas de transferencias reconocida en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña y que ya había sido experimentada en el pasado; y en otros muchos preceptos;
- e *indirectamente*, por medio del primer heredero del Estado integral que fue el Estado regional italiano, ampliamente idealizado en España a finales de los setenta y primeros de los ochenta y que fue tomado en gran parte como modelo del Estado autonómico.

(33) Ídem, pág. 212.

(34) Segismundo ROYO, «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, enero-diciembre 1935, págs. 261 y ss., y Eduardo L. LLORENS, *La autonomía en la integración política*, Editorial Reus, Madrid, 1932.

De manera bastante atípica —hoy parece que sencillamente inadmisibile, pues la Constitución aún no había sido aprobada y la necesidad no era ni absoluta ni relativa en casi todos los casos—, el Gobierno UCD sembró España de «regímenes provisionales de autonomía» mediante doce Reales Decretos-Leyes durante el período que va del 4 de enero al 31 de octubre de 1978. El mapa autonómico, de hecho, se desconstitucionalizaba y se configuraba mediante disposiciones del ejecutivo con rango de ley, hay que suponer que en virtud del presupuesto habilitante que es la extraordinaria y urgente necesidad. La opción por la generalización en Comunidades Autónomas —«café para todos», se dijo por el Ministro con castizo eslogan— se adoptaba a un nivel infraconstitucional y por el ejecutivo.

No obstante, la generalización establecida por las llamadas preautonomías, la interpretación asimétrica del Título VIII de la Constitución —como Javier Pérez Royo ha recordado en fechas recientes—, fue el primer modelo de Estado autonómico que intentó imponerse en 1979 por el Gobierno UCD después de las elecciones de abril: un nivel para Cataluña y el País Vasco, otro «a la baja» para Galicia, y la voluntad de reconducir al resto a la autonomía del artículo 143 CE (35).

La autonomía, de nuevo, volvía a ser básicamente un problema vasco y catalán y, en parte, gallego; y a esa asimetría política respondía la polémica distinción entre nacionalidades y regiones introducida por el constituyente en el artículo 2 CE.

Las cosas luego fueron finalmente de otra manera a lo largo del complejo proceso autonómico, a partir de decidir Andalucía seguir la iniciativa del artículo 151 CE y abrirse una puerta.

3.2. Historicidad foral, derechos históricos y Conciertos Económicos: ¿federalismo foral?

Pero, además, la Constitución española ampara y respeta los «derechos históricos» de los territorios forales y auspicia su actualización en el marco de la Constitución y los Estatutos (disposición adicional primera), invirtiendo la tradicional relación de pugna en nuestro constitucionalismo entre la igualdad impuesta por la Constitución y el privilegio que entraña el Fuero. Un concepto jurídico indeterminado este de «derechos históricos» que la Constitución no da muchos elementos para interpretar y que alguien ha calificado como de agujero negro. Dicha disposición adicional se ha, finalmente, interpretado por la jurisprudencia y la doctrina como una garantía institucional de la foralidad, en-

(35) Javier PÉREZ ROYO, «Simetría y asimetría autonómica», en *El País*, 26 de abril de 1996, pág. 20; con más detalle en su *Curso de Derecho Constitucional*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995, Lección 25, págs. 716 a 721, donde distingue entre las interpretaciones diferenciadora y homogeneizadora del derecho a la autonomía.

tendida no como una suma de derechos históricos concretos, sino como preservación de una institución en términos que la hagan reconocible.

La norma fundamental, de nuevo, por razones relacionadas con el singular hecho diferencial de dos Comunidades históricas, el País Vasco (36) y Navarra (37), trata de resolver una antítesis entre elementos —código/fuero— correspondientes a dos tipos de Estados y a situaciones históricas bien diversas tanto en su dimensión interna —en el caso de la Comunidad del País Vasco y de sus tradicionales Territorios Históricos— como en la externa o propia de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado; con la finalidad —fallida en el País Vasco— de alcanzar un amplio consenso constituyente en esos territorios.

Una aparente contradicción de la que se ocupan, entre otras, las SSTC 16/1984, sobre la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y 76/1988, sobre los Territorios Históricos del País Vasco; y respecto de éstos las monografías de Ignacio María de Lojendio y Tomás Ramón Fernández, en las que se pone de manifiesto que la Comunidad Autónoma del País Vasco es también —al igual que el Estado autonómico— una forma política compuesta, integrada por Territorios Históricos con importantes potestades normativas y en las que radica gran parte de la Hacienda pública (38).

Pero «fuero», por definición, quiere decir —según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia— cada uno de los privilegios o exenciones que se conceden a una provincia, ciudad o persona. Esto es, heterogeneidad estructural y competencial o asimetría.

Curiosamente, Elazar —en una comparación no sé si apresurada— habla con referencia expresa a España de un «federalismo foral»: «España se está transformando en un sistema federal gracias al establecimiento de una red de acuerdos forales» (39). Una afirmación algo enigmática o exagerada, puesto que identifica «fuero» con una Constitución medieval que afirma libertades territoriales.

En todo caso y por no detenernos en demasía en este extremo, baste con recordar diversas normas del Estatuto de Autonomía del País Vasco como son: el

(36) Véase Javier CORCUERA, «La singularité basque au sein du système autonome espagnol», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Herausgeben von Peter Häberle*, 1995, págs. 541 y ss.

(37) Puede verse Alberto PÉREZ CALVO, «Navarra, un régimen autonómico secular», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 92, abril-junio 1996, págs. 97 y ss.; donde se recuerda que, a diferencia de en el País Vasco, en Navarra se ha mantenido inalterado el régimen foral, como régimen autonómico, desde las leyes de 1839 y 1841 hasta la Constitución de 1978, sin apenas modificaciones importantes desde el punto de vista formal, y en el seno de un Estado fuertemente centralizado; así como se resalta que la disposición derogatoria segunda CE, al considerar definitivamente derogada la ley confirmatoria de los fueros que en 1839 se hizo, menciona a Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, pero no a Navarra; extremo que justificaría —a su juicio— la peculiar vía de acceso a la autonomía seguida, mediante el mejoramiento del fuero, sin someterse a ningún procedimiento de iniciativa de los constitucionalmente previstos. Una importante asimetría.

(38) Cfr. Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, CEC, Madrid, 1985, e Ignacio María LOJENDIO, *La disposición adicional primera de la Constitución española*, IVAP, Oñati, 1988.

(39) Daniel J. ELAZAR, *op. cit.*, págs. 84 a 85.

Capítulo IV, sobre las instituciones y atribuciones de los Territorios Históricos y sus peculiares normas forales que pueden suscitar conflictos con las autonómicas —según advirtió prontamente Jesús Leguina (40)—; y, sobre todo, la consagración del tradicional régimen de Conciertos Económicos o Convenios en el artículo 41 y en la disposición transitoria octava. Siendo evidente que tal sistema de financiación configura una excepción —otra asimetría ahora financiera— respecto del régimen general de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en los artículos 156 a 158 de la Constitución; así como que los Territorios Históricos son un *aliud* distinto, política e históricamente, al resto de los entes territoriales menores del Estado. Una importante asimetría de hecho con consecuencias normativas cada vez mayores, pues la regulación de ciertos impuestos está en manos de esos Territorios.

En el caso de Navarra, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra reclama el respeto de los «derechos originarios e históricos» de la Comunidad Foral amparados —según se dice expresamente— por la ley de 1839 y la llamada «ley paccionada» de 1841, además de por la Constitución y el Estatuto; y afirma que el mejoramiento tiene por objeto integrar en el régimen foral todas aquellas competencias «compatibles con la unidad constitucional».

En conclusión, unos derechos históricos y un sistema de conciertos que configuran elementos constitucionales claramente asimétricos y típicos de la específica relación política del Estado con varios Territorios históricos, pues, aunque se avanzase en el desarrollo constitucional en la línea de una igualdad u homogeneización competencial, no parece verosímil que pudieran extenderse estas técnicas a las demás Comunidades ni tampoco que fuera políticamente viable —ni aconsejable— una reforma constitucional que llevara a su supresión.

3.3. El régimen económico y fiscal del archipiélago canario

Las peculiaridades del archipiélago canario, derivadas de la insularidad y de la distancia de la península, tradicionalmente contempladas en la legislación fiscal, encuentran consagración expresa en la disposición adicional tercera de la Constitución, que exige el informe previo de la Comunidad Autónoma para la modificación de su régimen económico y fiscal. También en el artículo 138.1 se contemplan las circunstancias del «hecho insular» en general —no sólo Canarias— como un hecho diferencial que debe ser atendido a la hora de velar por un equilibrio económico regional adecuado y justo. Y en el artículo 141.4 se reconocen los Cabildos como forma de administración tradicional de las islas en los archipiélagos.

(40) Véase Jesús LEGUINA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1.ª ed., 1984, capítulo 6.º: «Los Territorios Históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia».

Un nuevo tratamiento normativo asimétrico de una asimetría de hecho, por razones que igualmente podemos calificar como históricas al tiempo que geográficas.

4. LA HETEROGENEIDAD COMPETENCIAL COMO ELEMENTO ASIMÉTRICO Y ESTRUCTURAL DEL MODELO

Negar la conveniencia de un modelo federal totalmente asimétrico o dotado de un alto grado de asimetría tampoco supone olvidar, pues sería cerrar los ojos a las normas y a la realidad de las cosas, que la heterogeneidad —o asimetría— en las situaciones competenciales de las Comunidades Autónomas es un rasgo inherente a las técnicas de reparto competencial establecidas en la Constitución, y el resultado inevitable del juego del principio dispositivo o de voluntariedad en la asunción estatutaria de competencias elegido como eje del diseño constitucional.

Esta heterogeneidad competencial está presente en las normas constitucionales y estatutarias, estimo que se ha visto mantenida en parte en el desarrollo del proceso autonómico, y ha sido reforzada en las distintas experiencias de autogobierno en virtud de los muy diferentes deseos de autonomía. Veámoslo sucintamente.

a) En las normas constitucionales

Clasificar la pluralidad de vías de acceso a la autonomía realmente seguidas puede entenderse como un rompecabezas: *a)* la llamada vía ordinaria del artículo 143 CE; *b)* la vía especial dispuesta en el artículo 151 y dispensada en sus requisitos para ciertas Comunidades históricas en la disposición transitoria segunda; *c)* el amejoramiento del fuero en el marco de la Constitución y del Estatuto, según una problemática interpretación de la disposición adicional primera como vía de iniciativa autonómica, pese a no contemplar un procedimiento expreso; y *d)* la *commixtio* entre la vía del artículo 143 y contemporáneas Leyes Orgánicas de delegación y transferencia (la LOTRACA y la LOTRAVA). De nuevo, varias asimetrías normativas o desigualdades de trato en el modelo constitucional.

Con mayor relevancia, en teoría, sólo las Comunidades Autónomas de primer grado o autonomía plena podían acceder directa e inicialmente al nivel de competencias recogido en la lista del artículo 149 CE, quedando congeladas las demás Comunidades durante un período transitorio —una asimetría normativa y transitoria— de cinco años hasta una futura y posible ampliación competencial (art. 148.2 en relación con el art. 151.1). Dos niveles asimétricos de competencias, que los Acuerdos Autonómicos de 1981 organizaron homogéneamente para las Comunidades del artículo 143, y que fueron en la

práctica algunos más por la misma heterogeneidad de las cláusulas estatutarias.

Y no es ocioso recordar la pluralidad de vías asimétricas de elaboración de los Estatutos de Autonomía recogidas en los artículos 146 y 151.2, un rasgo que quizás no es meramente provisional, ya que, probablemente, de ellas puedan deducirse consecuencias en la naturaleza jurídica de los Estatutos (41); unas normas que son en la Constitución algo más que simples Leyes Orgánicas por la base decisional más amplia que concurre en su procedimiento de elaboración, por el principio de indisponibilidad de los Estatutos por el legislador estatal o autonómico, que les otorga una resistente fuerza de ley pasiva, y por su peculiar procedimiento de reforma. Más asimetrías normativas y de carácter permanente.

En todo caso, acierta López Guerra cuando asevera que la Constitución no impone expresamente la desigualdad competencial, después de la fase inicial *ex* artículo 148.2 CE concluida en 1988, pero tampoco obliga a la igualación competencial como un desarrollo natural que venga expresa o tácitamente deducido de los mandatos constitucionales (42).

Tenemos, en definitiva, un marco constitucional abierto. La Constitución no reconoce un verdadero derecho subjetivo de los entes territoriales ni a la reforma de los Estatutos y a la subsiguiente igualación competencial ni a las diferencias de trato normativo o asimetrías competenciales. Una y otra configuran, en verdad, una opción en el desarrollo constitucional. Pero creo haber evidenciado que ese marco, cualquiera que sea el desarrollo que en el futuro se siga —igualador de competencias o no—, está repleto, en la propia Constitución, de heterogeneidades o asimetrías normativas.

b) En el proceso autonómico

Dejemos a un lado el arrítmico proceso de transferencias y traspasos, por no complicar más las cosas. Toda esta diversidad competencial en el seno de las normas constitucionales, derivada del espacio que se dejaba al juego del principio dispositivo o de voluntariedad, en apariencia, puede pensarse que se ha reconducido a unas dosis mínimas de homogeneidad y de racionalización

(41) Véase, entre otros, Gumersindo TRUJILLO, *LOAPA y Constitución (el proyecto de LOAPA desde la perspectiva de su constitucionalidad)*, Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1982, capítulo II: «Naturaleza y rango de los Estatutos de Autonomía».

(42) Luis LÓPEZ GUERRA, «Algunas notas sobre la igualación competencial», en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 121 y ss. En el mismo sentido, Carles VIVER PI-SUNYER, *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, epígrafe «Generalización y atomización de las autonomías políticas y diferenciación e igualación de los niveles competenciales», págs. 9 y ss.; este autor razona que la Constitución permite tanto una interpretación en favor de la equiparación competencial como otra que consagre el principio de heterogeneidad competencial; el debate encierra una opción política, pero estima que las Comunidades que insisten en el «hecho diferencial» parecen aceptar el incremento competencial de las demás, pero no la igualación.

en el desarrollo del proceso autonómico (43), sustancialmente, en virtud de sendos Acuerdos autonómicos entre partidos estatales (UCD-PSOE en 1981 y PSOE-PP en 1992) y de las posteriores intervenciones normativas de ellos deducidas (v. gr., la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de septiembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE). Y así es en parte. Pero incluso en estos Acuerdos homogeneizadores existen numerosos datos asimétricos o heterogéneos.

Del contenido de los Acuerdos de 1981 creo haberme ocupado ya en un viejo estudio sobre el principio de voluntariedad (44); de manera que me ceñiré, aunque sea por remisión, a los elaborados en 1992.

Unos cualificados testigos de esos pactos —Adolfo Hernández Lafuente y M.^a Ángeles González García (45)— señalan que los acuerdos se suscribieron con la finalidad de «ultimar» la definición del Título VIII, es decir, de optar por un horizonte de equiparación de competencias entre todas las Comunidades Autónomas; pero, pese a ello, reconocen la presencia de numerosas e importantes manifestaciones de heterogeneidad competencial entre Comunidades del artículo 143 y entre éstas y las del artículo 151; algunas de las causas de heterogeneidad competencial que ambos autores enumeran en un certero diagnóstico son las que a continuación se exponen:

- a) *no coinciden las materias diferidas* del artículo 149.1 que los Estatutos del artículo 143 contemplan para ser ejercidas tras la reforma o la delegación y transferencia;
- b) existe una terrible *multiplicidad de títulos competenciales*, ya que las 22 reglas del artículo 148.1 y las 32 del artículo 149.1 se han convertido en 275 títulos en su enunciado en los Estatutos; si bien es cierto que a veces esos aparentes títulos competenciales son sólo submaterias o secciones de materia derivadas de una competencia general, p. ej. instituciones de protección de jóvenes o de la tercera edad respecto de servicios sociales, y otras veces son simples redacciones diferentes de un mismo título;
- c) hay casos que podríamos llamar *situaciones reales de ejercicio de una competencia* (industria, régimen minero y energético, instalaciones de producción de energía...), porque fueron transferidas a las preautonomías antes de aprobarse la Constitución y los Estatutos; o porque la legislación estatal sectorial (protección civil, régimen electoral, admi-

(43) Luis LÓPEZ GUERRA pone también en relación las asimetrías competenciales con el carácter abierto que entraña la configuración de la autonomía como proceso y entiende que ambas son notas definitorias del Estado autonómico («El modelo autonómico», *op. cit.*, págs. 173 y ss.).

(44) Javier GARCÍA ROCA, «El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucional», en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 21, primavera 1984, págs. 111 y ss.

(45) Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE y M.^a Ángeles GONZÁLEZ GARCÍA, «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 136 y ss.; el primero era Director General de Cooperación Territorial en aquellas fechas; un trabajo que me ha resultado de utilidad.

- nistración local, administración de justicia, policías autonómicas...) ha atribuido potestades a las Comunidades Autónomas;
- d) hay *competencias* (v. gr., ejecución de la legislación penitenciaria, transporte fluvial, nombramiento de Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa) *que ni tan siquiera tienen todas las Comunidades Autónomas del artículo 151*;
 - e) lógicamente, existen *competencias derivadas de razones geográficas* (litoral, denominaciones de origen), *culturales* (conservación y desarrollo del Derecho civil foral) o *históricas* que no se recogen en todos los Estatutos ni han sido objeto de ampliación;
 - f) hay dos *títulos generales* en los Acuerdos en los cuales no se produce la equiparación con las Comunidades del artículo 151 (seguridad social; ordenación del crédito, banca y seguros).

Hasta aquí el artículo reseñado. No parece exagerado decir que la opción homogeneizadora de las competencias, querida por los firmantes de los Acuerdos, no permite alcanzar resultados absolutos; en la práctica, resulta ser casi una misión imposible o, más matizadamente, un enorme rompecabezas al que siempre le falta alguna pieza y nunca se llega a ultimar por mucho que se avance en su composición (46).

c) En la experiencia de autogobierno

Tampoco es ocioso señalar que, en buena lógica, unos mismos títulos competenciales y con potestades de idéntico grado —normativas o de ejecución— pueden, de hecho, ser ejercidos por entes territoriales dotados de autonomía política y financiera de manera muy diversa, según la voluntad política y el interés de cada Comunidad Autónoma en realmente asumir un verdadero autogobierno en la materia.

Por ilustrar la tesis con un ejemplo, es notoria la voluntad del Gobierno vasco desde la aprobación del Estatuto —recuérdese la presencia de sindicatos más representativos de ámbito autonómico, ELA-STV y LAB, y de una patronal vasca— en alcanzar un marco autonómico de las relaciones laborales. Pese al estrecho cerco que se desprende del artículo 149.1.7 CE, que confina a la Comunidad Autónoma al estricto ejercicio de potestades de ejecución. Pero notables dosis de imaginación jurídica y de voluntad política han acabado por producir unos convenios colectivos —Acuerdos-marco sobre materias concretas del artículo 83.3 Estatuto de los Trabajadores— para la solución extrajudi-

(46) Luis LÓPEZ GUERRA pone de manifiesto sus dudas acerca de que un camino claramente homogeneizador de competencias resulte política e históricamente viable sin crear más problemas que los que venga a solventar, en el trabajo «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), mayo-agosto 1993, págs. 69 y ss. Una opinión que comparto a la luz de lo expuesto aquí.

cial de conflictos laborales en el ámbito autonómico y por distintos procedimientos informales a través de un consejo o instituto que la Comunidad Autónoma en parte financia (47). Una iniciativa que abre la puerta a unos marcos autonómicos de las relaciones laborales y que luego ha sido progresivamente seguida por varias Comunidades Autónomas. Pero no por todas.

La mención del ejemplo ilustra bien cómo, mediante una «simple» potestad de ejecución de la legislación estatal y una adecuada potestad de gasto, pero con una decidida voluntad de autogobierno, pueden llegar a tenerse políticas autonómicas propias, incluso, sin necesidad de potestades normativas.

5. INSTRUMENTOS UNITARIOS Y CENTRÍPETOS

Parece razonable pensar que todas estas asimetrías competenciales, estructurales y financieras entre Comunidades Autónomas, que la Constitución y las leyes consagran, y que vienen derivadas de asimetrías de hecho —históricas, culturales, geográficas, políticas, lingüísticas—, constituyen elementos potencialmente centrífugos del modelo que deben ser convenientemente contrarrestados en un Estado constitucional por otros mecanismos centrípetos; con el fin de asegurar un adecuado equilibrio y garantizar el funcionamiento unitario del ordenamiento jurídico en su conjunto, así como la igualdad sustancial en las condiciones de vida de todos los españoles, independientemente de la autonomía territorial en la que residan.

Son bastantes los mecanismos centrípetos o instrumentos unitarios que la Constitución recoge, y la mayoría de ellos han sido suficientemente estudiados por elaboraciones doctrinales y utilizados por la jurisprudencia constitucional; sin ánimo de agotarlos, sino simplemente de mencionarlos para poseer un panorama de los mismos:

- a) la *unidad económica o del mercado* nacional (art. 2 CE) y la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes (art. 139.2), hace poco bien analizadas y diferenciadas entre sí por Enoch Albertí (48);
- b) el controvertido recurso a las *normas estatales básicas* en una pluralidad de títulos competenciales con el fin de garantizar un mínimo denominador común normativo en los plurales desarrollos autonómicos;
- c) la presencia de títulos competenciales del Estado horizontales, aquéllos que tienen intersecciones con otros títulos autonómicos más específicos o precisos y, por ello, resultan virtualmente expansivos —de

(47) Cfr. Javier GARCÍA ROCA, «Estado social y marcos autonómicos para la solución extrajudicial de conflictos laborales», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 94, octubre-diciembre de 1996, págs. 7 y ss.

(48) Enoch ALBERTÍ ROVIRA, *Autonomía política y unidad económica (Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y de la unidad del mercado)*, Civitas, Madrid, 1995; primera edición en catalán, en 1993.

no ser usados y enjuiciados con rigor—, como son las *bases y la coordinación* de la planificación general de la *actividad económica* (art. 149.1.13); una vez aclarado hace ya tiempo en una jurisprudencia constitucional consolidada que tal planificación general no se refiere únicamente a la elaborada por el Consejo Económico y Social dispuesto en el artículo 131.2 CE;

- d) o la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la *igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes* constitucionales (art. 149.1.1 en relación con el art. 139.1) (49); etc.

Pero existe un pie del trípode constituyente establecido en el artículo 2 CE que ha sido escasamente transitado por la doctrina científica, y me atrevería a decir que prácticamente orillado por el Tribunal Constitucional, a la hora de resolver controversias constitucionales entre entes territoriales. Es claro que me estoy refiriendo a la solidaridad entre nacionalidades y regiones, que la Constitución consagra inmediatamente después de reconocer la distinción entre nacionalidades y regiones y su derecho a la autonomía. Habrá que pensar, de acuerdo con las reglas habituales de la interpretación constitucional, que para otorgarle carácter normativo y no para hacer juegos retóricos. Mas si las asimetrías competenciales, estructurales y, sobre todo, financieras continúan creciendo, pudiera ser que el reconocimiento constitucional de la solidaridad llegase en el futuro a tener una mayor relevancia y eficacia; si se concibe dicha solidaridad —de manera concreta y construyendo un principio jurídico— como una forma de entender la unidad del Estado y, en consecuencia, una limitación intrínseca o modo de ejercicio de las competencias propias y, a la par, un límite externo a las mismas con el fin de permitir el lícito ejercicio de las competencias de otros.

Diríase que las asimetrías de hecho y de derecho expuestas, y ya sean permanentes o transitorias, son el *humus* sobre el que la solidaridad y esos otros instrumentos unitarios se proyectan.

6. REFLEXIÓN FINAL

Recapitemos. Tras producirse una relativa equiparación de competencias entre las Comunidades Autónomas de autonomía menos plena con las de primer grado (mediante los Acuerdos Autonómicos PSOE-PP de 1992, la refor-

(49) Juan PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, en especial Capítulo IV: «Autonomías territoriales e igualdad sustancial de todos los españoles: el principio de solidaridad». Puede verse también Luis LÓPEZ GUERRA, «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en VV.AA., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, coordinado por Alberto Pérez Calvo, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990, págs. 79 y ss.; López Guerra asocia la verdadera eficacia de la cláusula del artículo 149.1.1 CE con el disfrute igualitario de los derechos económicos y sociales.

ma de los Estatutos de aquéllas y una ley estatal de delegación y transferencia), surge desde las llamadas nacionalidades históricas, particularmente desde ciertas fuerzas de Cataluña, una propuesta de Estado asimétrico. En sustancia, se trata de reconocer que existen profundas diferencias de hecho —lingüísticas, culturales, demográficas, geográficas, económicas...— entre las diversas Comunidades Autónomas y que el ordenamiento jurídico debe traducir esas diferencias en otras tantas asimetrías de Derecho: distintas normas tributarias y niveles de gasto, diversas calidades de representación en las instituciones centrales del Estado —significativamente en el Senado— y desiguales techos competenciales. La homogeneidad —se dice por los valedores de esta tesis— no garantiza ni la igualdad de resultados ni el mejor funcionamiento del sistema de descentralización que tenemos. Y no es menester remarcar que la presencia de ya dos pactos de gobierno de legislatura con fuerzas nacionalistas —unos acuerdos, por definición, coyunturales, pero que están influyendo en la estructura del Estado— hace plantearse la hipótesis como políticamente realizable.

¿Qué decir sobre esta propuesta? La tesis no es nueva, pero ahora se formula de manera distinta y harto discutible. Un politólogo estadounidense —Tarlton— a finales de los sesenta puso bien de manifiesto que el vínculo entre la federación y los Estados miembros no era igual —simétrico— en todos los casos, como hasta entonces se había venido tratando por los juristas, y que rara vez el conflicto surgiría con todas las partes al mismo tiempo. Había que prestar atención a la naturaleza específica del vínculo político de la federación con cada Estado. Pero también advertía —conviene recordarlo— que cierto elevado grado de asimetría haría ingobernable cualquier descentralización.

Es cierto que hay numerosas diferencias de hecho en la sociedad española (dos archipiélagos, distintas lenguas y nacionalidades culturales, diversidades económicas profundas...) y, sobre todo, la nunca plenamente resuelta y compleja integración cultural de vascos y catalanes en el Estado; un hecho que el Derecho no debe ignorar. Este problema «excepcional», no común a todas las Comunidades, está en la raíz del tratamiento dado por nuestras Constituciones de 1931 y 1978 al fenómeno autonómico y nos distingue de la generalización y homogeneidad habituales en la mayoría de los Estados federales. De manera que la Constitución, los Estatutos y el posterior proceso de desarrollo recogen numerosos rasgos normativos asimétricos. Todo esto es difícilmente discutible. El modelo español de descentralización territorial es en gran medida estructuralmente asimétrico.

Pero continuar avanzando, después de casi dos décadas de desarrollo constitucional, en profundizar en las diferencias entre Comunidades Autónomas es algo que suscita serias incógnitas tanto desde la perspectiva de una mayor integración política de los españoles, que se supone es el valor al que la descentralización territorial sirve, como probablemente desde la de una mayor eficacia y organización de sus Administraciones.

Alcanzar una cierta igualdad sustancial, no digo una uniformidad, en las

condiciones de vida (en sus relaciones laborales, en el estatuto del contribuyente, en los niveles de renta, de desempleo y de prestación de los servicios públicos...) entre todos los españoles, independientemente del territorio de su residencia, es una aspiración irrenunciable de nuestro pacto constitucional solidario —como tal recogida en diversas normas fundamentales— y, en definitiva, de todo Estado, cualquiera que sea la forma política de descentralización territorial que adopte; una aspiración que debe cohonestarse con el no menos deseable autogobierno de los entes territoriales.

Cuál sea el nivel de diferencias interterritoriales o grado de asimetría que el modelo pueda tolerar sin producirse problemas y disfuncionalidades es una incógnita que, obviamente, no puedo resolver, pero a la que es preciso prestar atención.

HOMOGENEIDAD Y ASIMETRÍA
EN EL MODELO AUTONÓMICO
ESPAÑOL

Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español

Enrique Álvarez Conde
Catedrático de Derecho Constitucional

1. INTRODUCCIÓN

Si hoy día existe un debate político abierto es el relacionado con la evolución y futuro de nuestro Estado autonómico. Son varias las cuestiones a debatir y todas ellas interrelacionadas entre sí: ¿cuál es el modelo de Estado constitucionalmente garantizado? ¿Estamos en presencia de un modelo abierto o cerrado? ¿Son aplicables a nuestro modelo de Estado los conceptos de homogeneidad y asimetría? ¿Cuál va a ser el futuro de nuestro diseño autonómico?

Como es sabido, cuando nuestros constituyentes aprobaron el Título VIII de nuestra Norma Fundamental, muchos juristas sintieron una especie de sensación de impotencia a la hora de proceder a su interpretación. Ello fue debido, entre otras razones, al intento de aplicar al modelo establecido en la Constitución toda una serie de principios y técnicas que la teoría clásica de la descentralización política había elaborado históricamente, produciéndose, en consecuencia, toda una serie de interpretaciones que difícilmente servían para explicar la realidad de nuestro modelo de Estado. Al propio tiempo, comenzaron a aparecer, con mayor o menor acierto, toda una serie de calificaciones sobre cuál era nuestro modelo de Estado: Estado unitario descentralizado, Estado autonómico, Estado de las Autonomías, Estado federo-regional, Estado federal cooperativo, Estado compuesto y un largo etcétera, que tampoco consideramos excesivamente útiles para desentrañar su significado.

Ante esta situación, quizás lo primero que habría que señalar es que el modelo de Estado configurado por el constituyente es un modelo que tiene que tener en cuenta dos ideas concatenadas entre sí.

Una es la relación de fuerzas políticas existentes en las Cortes de 1977, donde existían posturas divergentes que iban desde la configuración de un modelo de Estado simplemente descentralizado hasta las que pretendían el establecimiento de un modelo confederal. En consecuencia con ello, fue necesario llegar a un acuerdo en virtud del cual se configuró un modelo abierto, en el cual podían reconocerse características de la práctica totalidad de las formas

de descentralización políticas conocidas, que, necesariamente, iba a tener que transformarse.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el constituyente, yo creo que de forma consciente, se vio obligado a elaborar un modelo de Estado lo suficientemente abierto para que se adaptase al proceso de descentralización política que se avecinaba, permitiendo la adopción de diversas formas. Este modelo abierto se va a caracterizar, en un primer momento, por la plena vigencia del principio dispositivo, consecuencia directa de que el constituyente no pudo, ni siquiera, configurar un mapa autonómico definitivo.

Este modelo abierto ha presentado una serie de disfuncionalidades importantes, las cuales condujeron a una serie de planteamientos teóricos, unos más acertados que otros, sobre la conveniencia de cerrar nuestro modelo autonómico, sobre la conveniencia de definir, de una vez para todas, lo que el constituyente había dejado indefinido de forma consciente.

Y es que esta situación plantea importantes problemas jurídicos y políticos, cuya solución debe ofrecerse no desde elucubraciones teóricas más o menos fundamentadas, sino desde nuestra propia regulación constitucional.

En efecto, cuando se plantea el problema de cerrar, de delimitar nuestro modelo autonómico, no hay que olvidar que la propia expresión —autonómico— encierra una idea dinámica, de proceso, que, a la postre, significa que nuestro modelo de Estado no tiene por qué tener la misma naturaleza y significado en todas sus etapas de configuración. Y es que si bien en un primer momento la vigencia del principio dispositivo, del principio de voluntariedad, era prácticamente total, posteriormente, su significado es radicalmente distinto, pudiendo apreciarse la existencia de límites a dicho principio dispositivo. En otras palabras, hay que afirmar que la naturaleza de nuestro modelo autonómico ha experimentado cambios sustanciales desde que fue aprobado por el constituyente, pudiendo concluirse que ese modelo abierto, que ese modelo indefinido, ha ido paulatinamente cerrándose o delimitándose y que en ese proceso de delimitación, de configuración concreta, han intervenido una pluralidad de factores, entre los cuales es preciso mencionar los siguientes:

- a) En primer lugar, no es lo mismo el modelo autonómico de los primeros años, cuando se habían aprobado los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, que el modelo de autonomía generalizado con la aprobación, en 1983, de todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Incluso, podría afirmarse que la reforma de los Estatutos llevada a cabo en 1994, así como a la que actualmente estamos asistiendo, ha incidido también en la naturaleza de nuestro modelo autonómico. Así pues, la paulatina aprobación de los Estatutos de Autonomía, así como el proceso de reforma de los mismos, prescindiendo, ahora, de la relación, sostenida por algunos, entre poder constituyente y poder estatuyente, se convierte en un factor importante a la hora de delimitar la naturaleza del Estado de las Autonomías.

- b) En segundo lugar, habría que señalar, también como factor importante, la incidencia que ha tenido la aprobación, por parte del Estado, de toda una serie de leyes sectoriales que, por formar parte del bloque de constitucionalidad, se convierten en parámetros para enjuiciar la constitucionalidad o no de determinadas disposiciones de las Comunidades Autónomas. Incluso, se podría afirmar que también éstas, es decir, el desarrollo estatutario efectuado por las distintas Comunidades Autónomas, inciden en la naturaleza de nuestro modelo de Estado.
- c) En tercer lugar, hay que afirmar que el proceso de integración supranacional a que estamos asistiendo delimita también la naturaleza de nuestro modelo autonómico. Cuestiones tales como las competencias en materia de relaciones internacionales de las Comunidades Autónomas, sobre las que ya se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional; los problemas derivados de la aplicación del Derecho Comunitario o la presencia de las propias Comunidades Autónomas en los órganos de decisión de la Unión Europea, son suficientemente explicativos.
- d) En cuarto lugar, resulta obvio afirmar que una buena parte de la delimitación de nuestro modelo autonómico ha sido realizada por nuestra jurisprudencia constitucional, hasta el punto de que algún autor ha hablado de la existencia de un Estado Jurisprudencial Autonómico. Cuestiones tales como el propio significado del principio dispositivo, la delimitación del concepto de bases, la existencia o no de una pluralidad de títulos competenciales y un larguísimo etcétera son suficientemente reveladoras. Y todo ello sin olvidar que esa delimitación jurisprudencial ha de continuar en el futuro. Pensemos, a modo de ejemplo, en la incidencia que la importante sentencia del pasado 20 de marzo de 1997, sobre el significado de la cláusula de supletoriedad, ha de representar en la construcción teórica de nuestro modelo de Estado.
- e) En quinto lugar, hay que señalar que la configuración de nuestro modelo autonómico se ha visto también condicionada por los Acuerdos Autonómicos celebrados entre las distintas fuerzas políticas. A este respecto, hay que señalar que tanto los Acuerdos Autonómicos de 1981, firmados entre la UCD y el PSOE, como los suscritos en 1992, entre el PSOE y el PP, suponen nuevas etapas en el proceso de configuración de nuestro Estado de las Autonomías. A ello habría que añadir la propia evolución del sistema de partidos en nuestro país. En efecto, el modelo de Estado cambia sustancialmente cuando para la gobernabilidad del país es necesaria la concurrencia de partidos nacionalistas, supuesto éste que se produce a partir de las elecciones generales de 1993 y, con más intensidad, a partir de las celebradas en marzo de 1996.

Todos estos factores, y otros más que pudieran señalarse, ponen de relieve que el modelo abierto diseñado por el constituyente se ha ido delimitando, cerrando, pero que resulta imposible, e incluso de dudosa constitucionalidad, intentar cerrar de forma definitiva nuestro modelo de Estado. Es decir, hoy día el modelo autonómico español se encuentra mucho más delimitado, pero no hay nada que impida que en un futuro se puedan producir nuevas etapas que contribuyan a ir perfilando nuestro modelo de descentralización política. Y es que, repitámoslo una vez más, a nuestro Estado autonómico le es inherente la idea de proceso, lo cual conlleva necesariamente a proclamar su carácter abierto. Todo lo cual no impide señalar que estamos ante un modelo consolidado, cuyo funcionamiento es más que aceptable, pero que puede —y debe— experimentar otras transformaciones en un futuro.

Partiendo de esta situación, y a fin de evitar errores del pasado, hay que afirmar que nuestro modelo autonómico debe interpretarse con arreglo a los principios inspiradores del mismo, constitucionalizados en el artículo 2 de nuestra Norma Fundamental, y sobre los cuales ya se ha pronunciado reiteradamente nuestra jurisprudencia constitucional. De este modo evitaremos el acudir a principios o técnicas extraños a nuestro modelo de descentralización política y que difícilmente pueden ser utilizados para dar una explicación coherente del mismo.

2. HOMOGENEIDAD Y ASIMETRÍA

Como es sabido, el concepto de autonomía no tiene por qué significar una homogeneización de las competencias. Es más, si la autonomía tiene su razón de ser en la diversidad territorial existente, parece que la heterogeneidad se convierte en una consecuencia obligada.

Seguramente el problema se centra, como apunta García Roca, en saber cómo se compatibiliza la autonomía política de las corporaciones territoriales y la igualdad sustancial de todos los españoles en sus condiciones de vida independientemente de su residencia.

Está claro que el constituyente dejó en manos del legislador un gran margen de movilidad al respecto. Pero, aunque esto sea así, creo que precisamente es ése el modelo que quiso, un modelo basado en la flexibilidad, pero con límites como la unidad y la igualdad. Por eso el modelo de las autonomías es un modelo, y un modelo flexible, abierto y limitado, tal y como ha señalado G. Trujillo. Y el modelo se va cerrando cuanto más cerca se encuentra de los límites fijados por el constituyente.

Uno de los límites que hemos mencionado ha sido el de la igualdad, límite que está muy relacionado con el tema de la posibilidad de un sistema federal asimétrico.

Los que apoyan esta postura se basan en que es el propio proceso autonó-

mico el que comienza siendo asimétrico. Es decir, podríamos pensar que la asimetría ya es patente desde el inicio del proceso autonómico en virtud de los diferentes procedimientos de acceso, del reconocimiento de hechos diferenciales como el del hecho insular o los regímenes forales, o, por último, de la vigencia del principio dispositivo.

Precisamente, ha sido la igualación competencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, tras los cinco años de espera que establece su apartado 2, lo que ha suscitado el problema, queriendo las Comunidades Autónomas de vía rápida que esas diferencias, que eran patentes en un principio, continúen existiendo en virtud del hecho diferencial que las define, y ya no sólo respecto del nivel competencial, sino también en relación con los órganos de representación popular del Estado, es decir, también en el terreno institucional.

Si bien el proceso autonómico comenzó siendo asimétrico, se planteó la homogeneización del sistema gracias a la ampliación de competencias y reforma de los Estatutos realizables al amparo de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992. Y es que, aunque pudiera considerarse como no obligatoria, lo que sí parece conveniente es una cierta homogeneización que, respetando la necesaria diversidad, haga viable el modelo. El propio de concepto de autonomía como integración parece conducir a esta conclusión.

En conclusión, parece que «la cuestión se centra... en reconocer la existencia de diferencias de hecho, como son las culturales, lingüísticas, geográficas, económicas... y convertirlas en diferencias de derechos» (Trujillo).

a) El hecho diferencial

Es cierto que existen hechos diferenciales y que éstos fueron reconocidos en la Constitución en decisiones como las diferentes vías de acceso a la autonomía, pero ¿es necesario que las diferencias queden patentes permanentemente?

La expresión «hecho diferencial» no aparece en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, «pero ha tenido —como explica Aja— fortuna en los últimos años para intentar explicar ciertas diferencias entre las Comunidades Autónomas, que hasta ahora han resultado más fáciles de intuir que objetivizar». Es un término flexible y subjetivo debido a su carácter político-ideológico; por tanto, habría que intentar redefinirlo. Todo ello sin olvidar, como señala el citado autor, que la expresión «hecho diferencial» se utilizó en la literatura política del catalanismo durante la Restauración (*fet diferencial*), para expresar los rasgos específicos de Cataluña respecto al resto de España, centrados principalmente en la lengua, la cultura y el Derecho civil propio, que justificaban las reivindicaciones de autogobierno del primer movimiento catalanista. Véase, por ejemplo, el uso frecuente de esta expresión por Cambó, en *Per la concordia* (1930). Estos elementos de la personalidad de Cataluña fueron

reconocidos por el Estatuto catalán de 1932 y, como tales, se integraron en el concepto mismo de autonomía.

Es necesario distinguir, como explica acertadamente Trujillo, entre los «hechos diferenciales» y las «aspiraciones diferenciadoras globales»:

- Los primeros «pueden definirse como aquellas diversidades autonómicas constitucionalmente relevantes en tanto que *singularidades que, por estar previstas por la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, constituyen un límite a la homogeneidad*». Pueden considerarse hechos diferenciales de expresa previsión constitucional: la lengua y la cultura, los derechos civiles, forales o especiales, las peculiaridades económico-fiscales de Euzkadi, Navarra y Canarias, el reforzamiento de la rigidez estatutaria (art. 152.2 CE) de las Comunidades accedidas al autogobierno por alguno de los procedimientos del artículo 151 y las especialidades de la organización territorial comunitaria derivadas de circunstancias específicas de las Comunidades insulares, forales, uniprovinciales, etc.
- Las segundas, «las aspiraciones diferenciadoras, son *pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador en favor de una o varias Comunidades, aun a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado autonómico*».

Otros autores también han tratado de diferenciar las diversas asimetrías previstas en nuestro Texto Constitucional. Así, Rubio Llorente distingue entre *hechos diferenciales constitucionalizados* (básicamente los tomados en consideración por las disposiciones adicionales primera y tercera de la Constitución), el *hecho diferencial institucionalizado* (que identifica con la existencia de partidos nacionalistas que tienen la hegemonía o una situación políticamente fuerte dentro de la respectiva Comunidad Autónoma y una proyección muy fuerte en el Congreso de los Diputados) y, en tercer lugar, *el hecho diferencial en sí* (que sería aquel cuya existencia se basa en la diferencia de ciertas Comunidades respecto del conjunto de las restantes). Por su parte, F. Carreras distingue entre el «hecho diferencial objetivo» (en el que se subsumen los que Rubio Llorente denomina constitucionalizado e institucionalizado) y el «hecho diferencial ideológico», que es, dice, tributario del tradicional principio de las nacionalidades del siglo XIX, identificándose con la frustración de no ser independiente, desde la que se recaba un *status* más favorecido para la respectiva Comunidad, de suerte que el mismo viene a expresar la frustración de no tener Estado, reflejando en cierta manera un principio de las nacionalidades «de baja intensidad».

La cuestión se centra, por tanto, y como hemos apuntado, en reconocer la existencia de diferencias de hecho, como son las culturales, lingüísticas, geográficas, económicas..., y convertirlas en diferencias de derechos.

Y es que el problema se plantea tras el debate planteado por la Generalitat de Cataluña sobre la financiación autonómica y correspondiente transferencia

del 15 por 100 de la recaudación del IRPF, el debate suscitado desde los socios nacionalistas del Gobierno vasco para recibir las transferencias estatutarias aún pendientes y para la eventual consecución de un Banco vasco que pudiera disponer de los coeficientes de caja que hasta el momento transfieren las Cajas de Ahorros al Banco de España.

Estas desigualdades *de facto*, que pueden convertirse en desigualdades de derechos, son las que parecen configurar un modelo calificado de asimétrico. Es preciso determinar, pues, qué se entiende específicamente por modelo «asimétrico».

b) El concepto de asimetría

Normalmente, la introducción del concepto de asimetría en los sistemas federales suele situarse en los años sesenta, y en concreto en el trabajo de Charles D. Tarlton, pretendiendo así explicar la concentración de colectividades étnicas, lingüísticas y culturales en un mismo territorio. Dicho autor establece los diversos grados de asimetría en función de situaciones de hecho (factores demográficos, culturales, económicos, nacionales...) y de derecho (cuando se produce un tratamiento jurídico-constitucional diferenciado de uno o varios de los entes territoriales), distinguiendo al propio tiempo grados de asimetría de carácter transitorio y de carácter permanente.

Así pues, el concepto de asimetría federal alude al grado de heterogeneidad que se produce en el sistema de relaciones entre las diversas unidades gubernamentales. Y este principio ha sido utilizado para explicar, y a la vez justificar, diversos modelos de países culturalmente heterogéneos. Ahora bien, la adopción del modelo asimétrico puro conduciría a un sistema absolutamente ingobernable, debiendo, por tanto, compaginarse su existencia con un modelo de un federalismo homogéneo. Tradicionalmente suele afirmarse que la noción de federalismo conlleva implícitamente una cierta idea de homogeneización y uniformidad.

Reflexiones posteriores sobre la asimetría federal han aparecido en países como Bélgica, Canadá y, actualmente, en España para la resolución de sus problemas nacionales tras los resultados de las elecciones generales de 1996. Pero, como explica Fossas, «en estos contextos, la asimetría no alude ya a situaciones de hecho (a pesar de que estén en su origen) o a las relaciones socio-políticas, sino a la diversidad en la posición jurídica de las instancias territoriales dentro de un orden jurídico-constitucional. La asimetría es aquí “de Derecho” porque significa que se dan “diferencias jurídicos-formales entre las unidades de una federación respecto a la aplicación de la leyes y programas federales”. Desde este punto de vista, el concepto de asimetría es formal y materialmente constitucional y se asocia al “estatuto particular”, entendido como una forma de gobierno que permite a un ente público integrado en un Estado compuesto escapar al principio según el cual todos sus miembros están sujetos a un régi-

men uniforme en lo referente a sus instituciones y derechos, así como a la igualdad en la extensión de su autonomía y su participación en los diversos órganos del Estado».

Podemos diferenciar, por tanto, la asimetría de hecho de la asimetría de derecho. Esta última implica un tratamiento jurídico-constitucional diferenciado de uno o de varios de los entes territoriales. Pero ¿en qué aspectos puede quedar reflejado ese tratamiento diferenciador? Según Fossas, en la posición constitucional de los entes territoriales, es decir, en su naturaleza jurídico-política dentro del ordenamiento estatal; en la organización de las instituciones políticas de las entidades subestatales y, en concreto, su forma de gobierno; en la estructura de los ordenamientos jurídicos subestatales; en el *quantum* de poder de los entes subestatales; en la participación de los entes subestatales en los órganos federales; en la participación de los Estados miembros en la reforma de la Constitución federal, y en el sistema de financiación de los mismos.

c) Clases de asimetría

El tratamiento diferenciador respecto de determinadas Comunidades Autónomas puede alcanzar a varios planos como son, en palabras de García Roca, el competencial, el estructural y el fiscal:

- competencial: derivado de un estatuto diferente de las nacionalidades históricas y de una heterogeneidad de los techos competenciales;
- estructural: en cuanto forma de representación de las nacionalidades en el funcionamiento del sistema democrático, afectando a la propia composición de los órganos estatales en los cuales existe presencia de las Comunidades Autónomas. Pensemos, a este respecto, en una posible configuración asimétrica del Senado;
- fiscal: derivado de la corresponsabilidad fiscal, parece entenderse como un poder autonómico de decisión normativa y que se entiende como una territorialización de los ingresos de las Comunidades Autónomas con niveles de renta y de esfuerzo fiscal muy desiguales.

Ahora bien, como afirma García Roca, «admitir la innegable existencia de asimetrías competenciales en el modelo español no es lo mismo que aceptar la teoría del llamado federalismo asimétrico».

La asimetría conlleva el reconocimiento de realidades diferenciales, pero también el riesgo de no llegar a alcanzar la estabilidad y la armonía. Y a ello conduce el intento permanente por parte de determinadas Comunidades Autónomas de diferenciarse de las demás, especialmente cuando éstas van alcanzando su mismo grado competencial. Desde luego, se puede reconocer la existencia de asimetría en cualquier modelo de descentralización política, pero ello

debe ser una opción prevista por el constituyente o diferida a las propias Comunidades Autónomas, como es el caso de la Constitución española en virtud de la vigencia del principio dispositivo.

Aunque nuestro sistema es flexible, cuenta con límites que tienen que ser respetados y si se actúa sin tenerlos en cuenta estaremos ante un incumplimiento de la Constitución, y en ese caso tendríamos que enfrentarnos a una posible reforma de la misma, con los problemas que todo ello conlleva.

Podríamos decir que la asimetría se puede configurar como constante en un modelo preestablecido o como consecuencia de un proceso abierto. A este respecto, es posible afirmar que nuestro sistema de descentralización política comenzó siendo un modelo asimétrico con vocación simétrica pero siempre a elección de las respectivas Comunidades Autónomas, pues la autonomía se configura como un derecho y a la vez como un proceso de integración que tiende a la igualdad de todas las Comunidades Autónomas, así como de los ciudadanos que residen en ellas. Para que no se rompa el principio de igualdad reconocido por la Constitución se tendrá que dar la posibilidad de que todas puedan acceder, si se producen los presupuestos constitucionalmente previstos, a las mismas materias y al mismo nivel competencial.

También es posible sostener que en la asimetría se encuentra la igualdad, pero no en una asimetría no elegida y constante, ya que atentaría contra el principio dispositivo. Si se quiere conseguir una asimetría constante, creo que se deberá proceder a la correspondiente reforma constitucional y crear un estatuto diferente preestablecido para determinadas Comunidades Autónomas, ya que la voluntad constituyente fue tender a la igualdad, siempre sometida a la voluntad (principio dispositivo), aunque en virtud del diferente sentimiento autonómico el punto de partida en la carrera hacia la configuración de un Estado descentralizado fuera distinto en cada caso.

3. EL FUTURO DE NUESTRO SISTEMA AUTONÓMICO

El federalismo asimétrico no excluye, *a priori*, la idea de un federalismo homogéneo, con el cual pretende convivir. Lo único que pretende es convertirse en una excepción, en una «enmienda», como lo ha calificado un conocido autor, a aquél, poniendo de manifiesto sus virtualidades para solucionar determinados contenciosos planteados. Para nosotros, nuestro modelo de Estado es un modelo conscientemente indefinido y abierto, con características propias y singulares, que se han ido transformando a lo largo del tiempo. La propia evolución experimentada por el principio dispositivo es suficientemente representativa.

Dentro de estas características propias y singulares, resulta evidente que la filosofía del federalismo asimétrico no es extraña a nuestro modelo autonómico, el cual contiene numerosos ejemplos de asimetría, tanto en el proceso de

configuración de las Comunidades Autónomas como en los niveles competenciales actuales. No obstante lo anterior, la asimetría no puede ser considerada como la característica general del sistema, debiendo circunscribirse a los contenidos constitucionales y estatutarios que la garantizan. Es decir, una cosa es la asimetría constitucional y estatutariamente garantizada, que sí existe en nuestro ordenamiento jurídico, y otra la idea de una asimetría como una aspiración política e ideológica, configurada con una finalidad de diferenciarse y singularizarse respecto de los demás. La primera es la única que se convierte en una característica de nuestro modelo autonómico, y sus manifestaciones están perfectamente garantizadas en la Constitución. En efecto, como ejemplos de asimetría podríamos mencionar los siguientes:

- 1) El contenido de la disposición adicional 1.^a, sobre los derechos históricos de los territorios forales, y que únicamente afecta, en los términos ya vistos, al País Vasco y a Navarra, que disponen así de un sistema de financiación propio, a través del concierto económico, que no está constitucionalmente garantizado para el resto de las Comunidades Autónomas.
- 2) La singularidad del régimen económico y fiscal de Canarias (disposición adicional 3.^a), que tampoco es trasladable a ninguna otra Comunidad Autónoma.
- 3) La existencia de Comunidades Autónomas con Derecho civil foral, que permite a éstas la asunción de determinadas competencias en materia de legislación civil (art. 149.1.8), que no pueden ser asumidas por otras Comunidades Autónomas.
- 4) La existencia de Comunidades Autónomas con pluralidad de lenguas oficiales (art. 3), que permite un tratamiento diferenciado de las mismas.

Éstas son las únicas manifestaciones del federalismo asimétrico garantizadas constitucionalmente y que no tienen por qué extenderse a otras Comunidades Autónomas. Y como tal asimetría, garantizada constitucionalmente, es la única que admite la condición de característica de nuestro modelo autonómico. Otra cosa muy distinta es la idea de la asimetría política o ideológica, no prohibida por nuestra Constitución, concebida con la finalidad de profundizar en los hechos diferenciadores de las Comunidades Autónomas sobre la base de argumentos históricos, culturales o nacionales. Esta segunda asimetría, al no estar constitucionalmente garantizada, no puede ser concebida como una característica inherente a nuestro modelo autonómico.

Y es que el debate existente entre nosotros sobre la posible correspondencia entre el Estado de las Autonomías y el llamado «federalismo asimétrico», que cuenta, como acabamos de ver, con importantes pero también determinados y concretos apoyos constitucionales, tiene su origen, como hemos venido apuntando, en diversos factores:

- 1) Los Acuerdos Autonómicos de 1992 y el proceso de reforma estatutaria llevado a cabo a partir de 1994, con la ampliación competencial subsiguiente, emprendido por la Comunidades Autónomas del artículo 143.
- 2) Los resultados de las elecciones generales de 1996 y el necesario apoyo de los partidos nacionalistas al Gobierno de la Nación.
- 3) La decisión de emprender una reforma constitucional del Senado, donde se pretende trasladar el llamado «hecho diferencial».
- 4) Las llamadas relaciones de «bilateralidad» que determinadas Comunidades Autónomas, que no quieren ser equiparadas a las restantes, exigen tener con el Estado.

En el fondo, el problema consiste en no cerrar el modelo de Estado, sino en buscar un equilibrio entre la vigencia de los principios de unidad, igualdad y solidaridad con las asimetrías garantizadas constitucionalmente y que pueden afectar a temas competenciales, estructurales e, incluso, de orden financiero. Todo ello sin olvidar, como ya señala nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia de la LOAPA, que las Comunidades Autónomas «son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de representación en el Senado, en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional o en cuanto que las diferencias entre los Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales; pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto, y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico-público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

Para concluir, quisiera señalar que la evolución a medio plazo de nuestro modelo autonómico debe estar presidida por los siguientes parámetros:

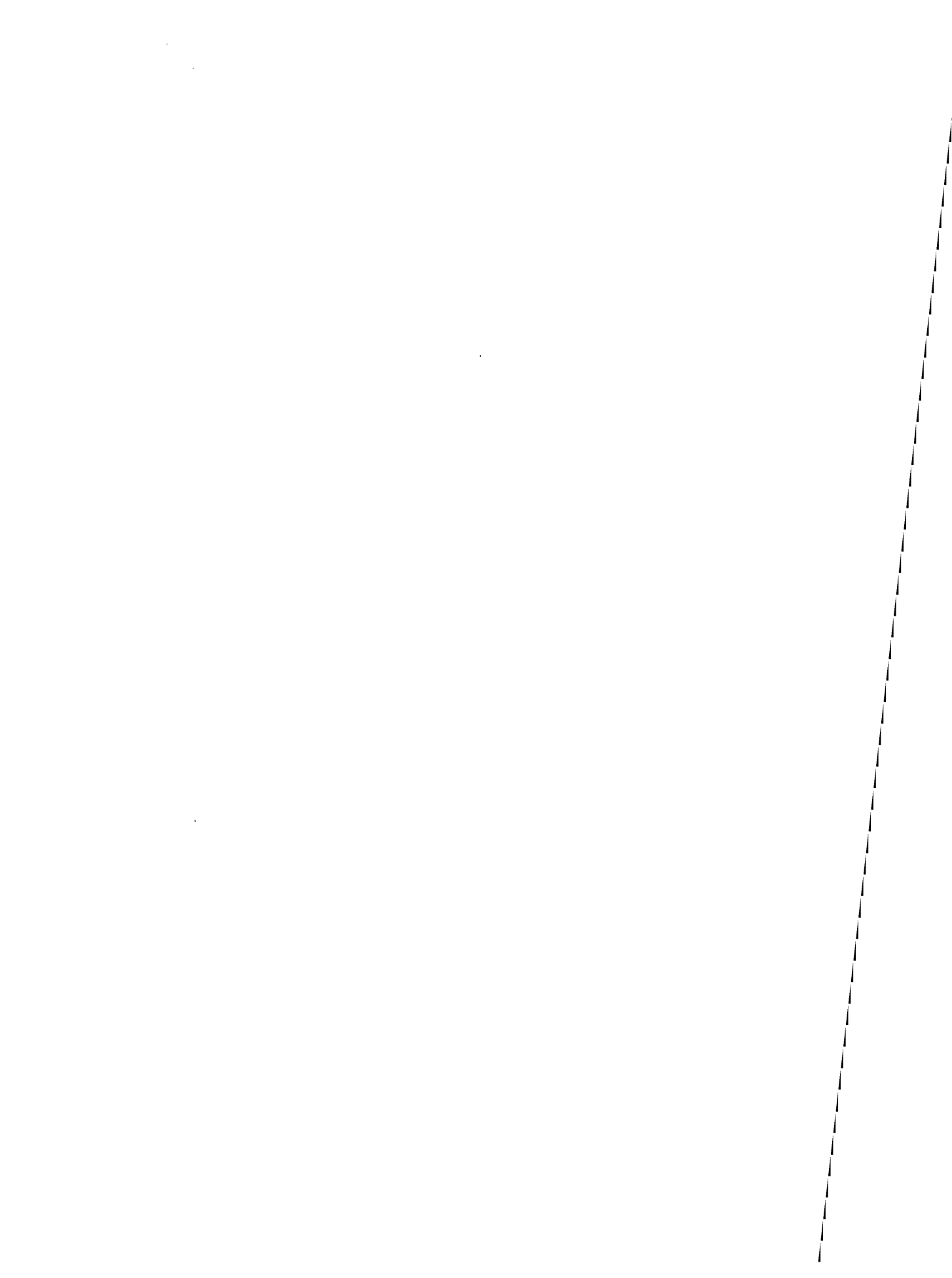
- 1) Profundizar en la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, continuando la línea iniciada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.
- 2) Definir el papel del Senado en nuestro Estado autonómico, dinamizando los trabajos que actualmente se llevan a cabo por la ponencia ya constituida en esta Cámara.
- 3) Finalizar los procesos de reforma estatutaria en curso, mediante los cuales, además de las necesarias transformaciones en el sistema institucional de las Comunidades Autónomas afectadas, se produzca la ampliación competencial pendiente.

- 4) Culminar el llamado «Pacto Local», con las reformas legales que sean precisas (LBRL, Ley de Haciendas Locales, etc...) a fin de hacer efectiva la autonomía que la Constitución predica de las Corporaciones Locales.

Con ello, creo que el modelo autonómico español tendría unas líneas muy definidas a medio plazo, lo cual no debe impedir, para ser coherentes con nuestra argumentación, que ello suponga cerrar, definitivamente, dicho modelo.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA

- AJA, E.: «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario*, n.º 8, 1996.
- FOSSAS ESPADALER, E.: «Autonomía y asimetría», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, 1994, Vol. II.
- GARCÍA ROCA, J.: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II), enero-abril 1997.
- RUBIO LLORENTE, F.: *Ante el futuro del Senado*, coord. Enoch ALBERTÍ, Barcelona, 1996.
- TARLTON, C. D.: «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation», *Journal of Politics*, vol. 27, 1965.
- TRUJILLO, G.: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», revista *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, Madrid, 1993.



El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?

Francesc de Carreras Serra
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

I. PROCESO HACIA UN MODELO DEFINIDO

El desarrollo del Estado de las Autonomías muestra que se trata de un proceso que parte sin un claro modelo final pero que busca desde sus primeros años un modelo definitivo. No todos los grupos sociales y políticos que participen en este proceso pretenden este modelo definitivo ni, mucho menos, todos ellos parten con las mismas ideas y quieren llegar a la misma finalidad. Sin embargo, la búsqueda de modelo es inherente a todo Estado, ya que la estabilidad es algo funcional y necesario a cualquier organización política. Si observamos el desarrollo autonómico desde, incluso, antes de la aprobación de la Constitución, podemos ver que en casi todas sus etapas esta búsqueda de modelo y esta preocupación por estabilizar el sistema autonómico han estado presentes en la mayoría de partidos, singularmente en los que han tenido responsabilidad política estatal.

Un repaso a las principales etapas del desarrollo autonómico nos permitirá comprobar estas afirmaciones.

a) Período 1979-1983

El sistema autonómico tiene sus antecedentes antes de la aprobación de la Constitución con la creación de los llamados regímenes preautonómicos. Estos regímenes eran meras formas de descentralización administrativa; ahora bien, su importancia no consistió en esta inicial descentralización, sino en que ayudaron a crear conciencia de que eran un simple preámbulo a formas de descentralización política mucho más amplias. Ello se confirmó en el texto constitucional, que dejaba abierta la puerta a un modelo generalizado autonómico sin prefigurar ningún desarrollo concreto.

El período 1979-1983 podemos considerarlo como el período fundacional del Estado autonómico. En él se aprobaron todos los Estatutos de Autonomía, se transfirieron numerosos servicios estatales a las Comunidades Autónomas y

se comenzó el desarrollo de las competencias propias, sobre todo en el País Vasco y Cataluña, y los Parlamentos autonómicos respectivos comenzaron a legislar dentro del marco preestablecido en la Constitución y desarrollado en sus estatutos. Por otro lado, surgieron en estos años diversas maneras de concebir el desarrollo autonómico, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como por parte del Estado, que, no lo olvidemos, hasta finales de 1982 fue dirigido desde el Gobierno por Adolfo Suárez y, en su fase última, por Leopoldo Calvo Sotelo, ambos de UCD.

Hay que señalar también la importancia que adquiere en este período la posición privilegiada del Tribunal Constitucional, buena parte de cuyas sentencias recaen sobre cuestiones relativas a la conflictividad competencial entre el Estado y Cataluña y el País Vasco.

Los actores principales del desarrollo autonómico son, pues, el Gobierno central, las Comunidades Autónomas —especialmente Cataluña y el País Vasco— y el Tribunal Constitucional.

b) Período 1983-1992

En este período se produce un amplio desarrollo estatutario de las Comunidades que escogieron la vía del artículo 151 y que no tienen, por tanto, más límite competencial que el artículo 149.1 CE. Por su parte, las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 143 tenían como límite, en sus primeros cinco años, el techo competencial señalado en el artículo 148 CE. Ahora bien, en 1988, todas las Comunidades Autónomas de este nivel habían llegado ya a ese plazo de cinco años y se comenzó a plantear la necesidad de igualar el techo competencial de las Comunidades Autónomas más desarrolladas.

Entre 1988 y 1991 el debate más interesante respecto al tema autonómico fue el de la vía a escoger para que estas Comunidades pudieran llegar a desarrollar todas las potencialidades que encerrase su Estatuto de Autonomía. La opción era escoger entre la reforma de los estatutos o la vía del artículo 150.2 CE. Más adelante examinaremos la solución dada a este problema.

Por otro lado, también se comenzó a plantear un problema de mayor alcance, tanto político como administrativo. Se trataba, en síntesis, de considerar si era conveniente la igualdad competencial en aquellas materias que no tenían un tratamiento distinto en los Estatutos de Autonomía.

Desde un punto de vista político, este tema era crucial para los partidos nacionalistas que gobernaban en el País Vasco y en Cataluña, según los cuales el *status* de nación o de nacionalidad de su respectiva Comunidad Autónoma les hacía acreedores, respecto de las demás Comunidades Autónomas, de una posición diferenciada. Como es obvio, un partido nacionalista considera que a toda nación le corresponde un Estado independiente. Tanto el PNV como CiU no llegan a formular de manera tan radical estos deseos de independencia, pero sí que formulan la necesidad de que el País Vasco y Cataluña gocen de unos

poderes y unas competencias mayores y diferenciadas del resto de Comunidades Autónomas.

Por su parte, desde el punto de vista administrativo, la necesidad de igualar competencias se basa en criterios funcionales: únicamente igualando en lo sustancial las competencias autonómicas se podrá proceder a la reforma de la Administración del Estado. Ésta, por su parte, quedará reducida a las funciones que le queden después de haber cedido buena parte de sus competencias a las Comunidades Autónomas. Por tanto, hay aquí un interés contrapuesto entre los gobiernos de algunas Comunidades de peso decisivo —País Vasco y Cataluña— y la necesidad de articular un Estado compuesto que no sea disfuncional en la práctica y gravoso desde el punto de vista financiero.

Otros aspectos a considerar en este período son las repercusiones de las sentencias del Tribunal Constitucional en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y, a partir de la entrada de España en la Comunidad Europea, la aplicación en España del Convenio Europeo y la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones políticas de las instituciones comunitarias en todo aquello que afecte a sus competencias.

Respecto a lo primero, debe señalarse el papel decisivo que el Tribunal Constitucional ha tenido en la configuración del Estado autonómico. Dejemos para otra ocasión tratar sobre el acierto o desacierto en su interpretación de la Constitución y de los Estatutos (aunque el balance general sería enormemente positivo).

Pero examinemos otra cuestión. Se ha dicho que el Tribunal se ha extralimitado en sus funciones, ejerciendo a veces el papel de cuasi-legislador que constitucionalmente no tiene asignado. Ciertamente, en el caso de las sentencias referentes a temas autonómicos, el Tribunal no ha rehuído casi ninguna de las muchas disputas que se le han presentado; por el contrario, no sólo ha intentado resolverlas, sino que se ha arriesgado, en numerosas ocasiones, a suministrar una doctrina producto de una actividad interpretativa que iba mucho más allá de la que es propia de un órgano jurisdiccional. Sin embargo, la responsabilidad de esta actividad, que ha podido ultrapasar ciertos límites de la interpretación jurídica para pasar a ser decisiones políticas, no es atribuible al Tribunal, sino a los agentes políticos, en este caso, muy especialmente, al Gobierno español y a los gobiernos de las Comunidades Autónomas —singularmente las del País Vasco y Cataluña, con mucho en esta época las más recurrentes ante el Tribunal Constitucional—. Al no llegar estos órganos políticos a acuerdos sobre los problemas competenciales y, más allá de éstos, a las dimensiones mismas de la estructura definitiva del modelo autonómico, provocaban la necesidad de que tales conflictos, de raíz política, tuvieran que ser resueltos por el Tribunal Constitucional mediante argumentaciones jurídicas, en muchos casos de difícil justificación y que no tenían en cuenta las dimensiones funcionales de los asuntos que trataban de solucionar con criterios jurídicos. En definitiva, puede decirse que los órganos políticos legitimados para interponer recursos —Gobierno central y gobiernos autonómicos, principalmente— abusaron del recurso al Tribunal

Constitucional para no tener que resolver los problemas autonómicos que se les presentaban mediante acuerdos políticos.

Respecto a la nueva dimensión que al Estado de las Autonomías aportó la Unión Europea se plantearon dos problemas. En primer lugar, pronto se consolidó la doctrina según la cual la aplicación del Derecho comunitario no debía distorsionar el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. En cambio, fue —y sigue siendo— mucho más difícil de resolver el problema de la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración, es decir, en la toma de decisiones de su política comunitaria. Las Comunidades Autónomas fueron, hasta entrados los años noventa, marginadas de dicha toma de decisiones por la incomprensión del Gobierno central acerca del papel que dichas Comunidades debían, constitucionalmente, jugar en la formación de la voluntad estatal respecto a la intervención en la política europea.

c) Período 1992-1997

El tercer período es el que abarca desde el año 1992 hasta la actualidad. En ese período se solucionan algunos de los problemas latentes en el período anterior, singularmente el desarrollo estatutario de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE.

En efecto, en febrero de 1992, el Gobierno central, el PSOE —partido entonces mayoritario— y el PP —principal partido de la oposición— firman unos pactos decisivos para el futuro desarrollo estatutario. En ellos se acuerda iniciar dos procesos paralelos: por un lado, se aprueba una ley de transferencia y delegación según lo previsto en el artículo 150.2 CE, mediante la cual se equipararan sustancialmente las competencias autonómicas de estas Comunidades con las de las Comunidades del artículo 151 CE; por otro lado, se acuerda proceder a la reforma de los Estatutos de Autonomía en las Comunidades Autónomas de la vía 143 CE, a los efectos de que esta igualación tenga carácter estatutario. Inmediatamente se procede al cumplimiento de los acuerdos y, de forma simultánea, se transfieren competencias y se reforman los Estatutos.

Otros dos aspectos fueron abordados de forma positiva en estos años: las relaciones con la UE y la financiación autonómica. A la vez que se establecía un control, por parte de las Cortes, de la política general europea a través de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la comisión mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea, también la Conferencia entre Estado/CC.AA. para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adopta, en su reunión de 30 de noviembre de 1994, un acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales. Este Acuerdo se aprueba por Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas (BOE de 22 de marzo). El segundo aspecto abordado fue un nuevo modelo de financiación a través de la participación de las Comunida-

des Autónomas en el impuesto estatal del IRPF, modelo que en la versión que acuerdan CiU y el Gobierno del PP a finales de 1996, ratificado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, representa un importante cambio en la filosofía de la financiación autonómica, ya que se pasa de un sistema en el que predominan las transferencias financieras estatales a las Comunidades Autónomas, o de impuestos transferidos de rango menor sin posibilidad de legislar sobre ellos, a un sistema de corresponsabilidad fiscal, en el cual las Comunidades no sólo podrán gestionar parte del IRPF, sino también legislar sobre el mismo, lo cual supone hacer frente a la responsabilidad política derivada de los niveles impositivos que se crean convenientes para hacer frente a los gastos de la Comunidad. Estos cambios no hay duda que perfeccionan el sistema autonómico español y han de suponer una transformación sustancial de la Administración estatal.

Por último, también se intenta reformar el Senado convirtiéndolo en Cámara de las Autonomías. Sin embargo, los criterios al respecto de las distintas fuerzas políticas son muy poco uniformes y, a pesar de declaraciones de intención netamente reformistas, sólo se procede a un cambio reglamentario, sin duda significativo, pero que en la práctica tiene escasa trascendencia. La reforma constitucional del Senado está aplazada para un futuro indeterminado, no queriendo las fuerzas políticas comprometerse seriamente en su transformación en Cámara de las Autonomías.

* * *

Este proceso muestra la fuerte dinámica que se ha impreso al desarrollo autonómico español. Si comparamos el Estado español de antes de 1977 y el de después, advertiremos notorios cambios: entre ellos, sin duda, el haberse transformado en un Estado democrático de Derecho, con todo lo que ello conlleva respecto a la legitimidad del poder y a los derechos de los ciudadanos; pero, qué duda cabe, es muy notable la transformación que ha sufrido el Estado desde el punto de vista de la distribución territorial del poder. De un Estado fuertemente centralizado se ha pasado en menos de veinte años a un Estado extraordinariamente descentralizado, uno de los más descentralizados de Europa. Y esta transformación se ha realizado en un corto período de tiempo si lo comparamos con procesos semejantes. Hoy en día, es opinión común que el Estado de las Autonomías ya se ha consolidado y que en sus principales rasgos no tiene una posible vuelta hacia atrás. Problema distinto es que el modelo ya esté perfectamente perfilado.

II. MODELO: ESTRUCTURALMENTE FEDERAL

Desde el punto de vista estructural, no hay duda de que en el ordenamiento español —muy especialmente, en el bloque de constitucionalidad que forman

la Constitución y los Estatutos— existe un modelo de Estado autonómico. Vamos a examinar brevemente sus principales características:

a) *La Constitución y los Estatutos* forman un conjunto normativo que soluciona tres grandes problemas. En primer lugar, la Constitución determina la *unidad* del ordenamiento y, por tanto, la unidad estatal. En segundo lugar, la Constitución garantiza la *igualdad de derechos* de todos los españoles (arts. 139.1 y 149.1.1 CE), convirtiendo así a los individuos en ciudadanos; ello como consecuencia obvia de la unidad estatal antes mencionada. En tercer lugar, Constitución y Estatutos sirven para *delimitar las competencias* entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. Por tanto, ambas normas señalan con precisión el elemento de unidad y el elemento de diversidad que caracteriza a todo Estado políticamente descentralizado.

b) El artículo 152.1 CE y los Estatutos de Autonomía son el marco jurídico básico que establece las *instituciones políticas* de cada Comunidad Autónoma. Estas instituciones tienen capacidad legislativa, de dirección política y de ejecución de las leyes; por tanto, son órganos con *autonomía política*, entendiéndose ésta como una capacidad jurídica de naturaleza distinta a la mera descentralización administrativa.

c) A su vez, esta capacidad jurídica que supone la autonomía política no está sometida a controles jerárquicos, sino *garantizada jurisdiccionalmente* (arts. 153 y 161 CE). Esta *inexistencia de controles políticos* es un dato más que prueba la naturaleza política —y no meramente administrativa— de la autonomía.

d) También la Constitución establece la *autonomía financiera*, que no sólo completa la autonomía política, sino que es un presupuesto de la misma. Esta autonomía financiera, garantizada expresamente en el artículo 156 CE y desarrollada en los dos artículos siguientes, debe venir completada por la ley orgánica aludida en el artículo 157.3 CE y por los Estatutos de Autonomía.

De estos cuatro grandes elementos estructurales cabe deducir que el modelo que establece la Constitución y los Estatutos no es otro que el *modelo federal*, considerado éste como un modelo flexible que en sus distintas variantes ofrece un núcleo básico de rasgos comunes y un conjunto de características que varían de país a país y que son rasgos aleatorios debidos a determinadas circunstancias o a tradiciones históricas diversas.

En este núcleo básico, propio de todo Estado federal, figuran como elementos indispensables los siguientes: una única Constitución para todo el Estado; un mismo sistema de derechos fundamentales; unas instituciones de gobierno comunes a todo el Estado federal y otras distintas para los Estados federados; un reparto de competencias entre el Estado federal y los federados; una participación de los Estados federados en la voluntad federal, cuyo cauce más habitual es la existencia de un Senado; la inexistencia de controles políticos entre el Estado federal y los Estados federados; y, por último, una Hacienda

propia del Estado federal y otra de cada uno de los Estados federados. Si tenemos en cuenta los elementos de este núcleo esencial y la realidad constitucional española en esta materia, es fácil deducir que nuestro Estado compuesto está formado por todos estos elementos excepto por uno: el Senado federal. En efecto, aunque nuestra Constitución contempla la institución del Senado, no es éste, ni por su composición ni por sus funciones, un Senado de naturaleza federal. La inexistencia de una institución con un carácter similar a la del Senado federal hace que la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones centrales del Estado sea casi inexistente. ¿Significa ello que no podemos considerar a nuestro Estado como un Estado federal? Si examinamos el Derecho comparado, podemos ver cómo los principales países federales europeos (Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) tienen Senado, aunque su composición y funciones sean muy heterogéneas y, en consecuencia, la idea de Senado federal difiere de unos Estados a otros. Teniendo esto en cuenta, el hecho de que en España no exista un Senado federal no afecta decisivamente a la caracterización territorial del conjunto del Estado, aunque la participación de la voluntad de las partes en el todo —es decir, de los Estados en la federación— sea algo consustancial a la naturaleza misma del Estado federal y quede este tema como una importante cuestión pendiente.

Por consiguiente, cabe admitir que nuestro Estado, con esta insuficiencia, pertenece a la gran familia de los Estados federales y nuestro modelo estructural se inscribe en este tipo de Estados. Hablar, por tanto, de que no tenemos modelo de Estado me parece erróneo y, en cambio, creo que es perfectamente defendible que nos encontramos ante un Estado federal con características específicas. Una vez más, el nombre no hace a la cosa y el hecho de que la Constitución no designe con un nombre preciso, desde el punto de vista de la organización territorial, a nuestro Estado no significa que no existan elementos en nuestro texto constitucional que lo configuren como un Estado que, desde el punto de vista de su estructura, predominantemente tiene naturaleza federal.

III. MODELO: FUNCIONALMENTE INDEFINIDO

Argumentado que existe un modelo estructural, vamos ahora a intentar probar que la falta de modelo puede provenir, en todo caso, de determinadas insuficiencias de funcionamiento.

En efecto, si por insuficiencias entendemos aquello que en el Estado de las Autonomías está inacabado o que falta cerrar, hay ciertos aspectos en el desarrollo autonómico que permiten calificarlo de insuficiente. Como hemos dicho en el apartado I, el proceso de desarrollo autonómico ha sido notablemente rápido y su despliegue está en buena parte terminado. Ello no obsta para que en algunos aspectos puntuales deba ser acabado de desarrollar.

Recordemos también algo de lo ya indicado en el apartado I. La igualación

competencial —excepto en aquellos aspectos que constituyen los llamados «hechos diferenciales» de algunas Comunidades Autónomas— y el principio de corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica han sido introducidos en el esquema de funcionamiento del Estado autonómico muy recientemente. Ambas reformas, aún por terminar, constituyen dos pasos muy importantes en la marcha hacia la consolidación definitiva del Estado de las Autonomías e indican una dirección federalizante en el funcionamiento de este Estado, que parece irreversible.

Vamos a señalar ahora los aspectos que funcionalmente no están terminados y cuya finalización resulta imprescindible para el buen funcionamiento —definitiva consolidación— del Estado de las Autonomías:

a) Como es sabido, un Estado de naturaleza federal combina los elementos de unidad con los elementos de separación y de ello resulta la *necesidad de colaboración, cooperación y coordinación* entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Pues bien, en los años que llevamos de desarrollo del sistema autonómico, Estado y Comunidades Autónomas han puesto más empeño —como quizás es natural en una primera fase— en los elementos de separación que en los elementos de colaboración, cooperación y coordinación.

Esta insuficiencia de relaciones ha creado notorias disfuncionalidades, las cuales, bajo una pretendida defensa de esferas de autonomía, ponen de manifiesto un mal funcionamiento y un encarecimiento de los servicios. Ciertamente, algunos mecanismos de relación han funcionado: ha aumentado considerablemente el número de convenios entre Estado y Comunidades Autónomas y se han instaurado conferencias sectoriales entre la Administración estatal y las Administraciones autonómicas. Ahora bien, el desarrollo de estos sistemas de relación ha sido relativamente débil, son casi nulas las relaciones de Comunidades Autónomas entre sí y se encuentra a faltar, sobre todo, instancias políticas de relación entre Estado y Comunidades Autónomas como la que podría suponer una conferencia de presidentes de Comunidades Autónomas o las funciones que en esta perspectiva realiza el *Bundesrat*.

b) Ya hemos dicho que en el diseño estructural del Estado de las Autonomías la inexistencia de *Senado federal* constituía el único rasgo que lo alejaba del modelo federal. Pues bien, pese a los intentos de reforma reglamentaria en este sentido, la ausencia de un Senado representante de los territorios autonómicos sigue siendo el hueco más notorio en la estructura constitucional del Estado autonómico.

Muchas son las insuficiencias que una Cámara de esta naturaleza podría remediar. Destaquemos tres de ellas que nos parecen fundamentales. En primer lugar, un Senado representativo de las Comunidades Autónomas podría tener un peso decisivo en la regulación de la legislación básica, atendiendo así en esta Cámara a uno de los instrumentos que más han servido para limitar las competencias de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, a través de

un Senado de esta naturaleza las Comunidades Autónomas podrían participar en la elaboración de las decisiones del Consejo de la Unión Europea, naturalmente en aquellas materias que afectaran a las competencias autonómicas. En tercer lugar, a nivel simbólico, el Senado podría ser una importante instancia de integración política al expresar la diversidad de las Comunidades Autónomas en una problemática tan sensible como es la de las lenguas: además del castellano, podrían utilizarse en esta Cámara, si lo creyeran conveniente los diputados, las otras lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas.

c) Tras la igualación de competencias señalada anteriormente, y que en lo sustancial debería considerarse como definitiva, tanto las Comunidades Autónomas como, sobre todo, el Estado deberían proceder a una *reforma de su administración pública respectiva*. No hay duda que el proceso autonómico ha generado en muchos casos duplicidad de funciones por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, con el consiguiente exceso de funcionariado. Tras la sedimentación de las reformas y el reparto definitivo de competencias, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberían diseñar un modelo ideal —tanto por su tamaño como por el tipo de funciones— de administración pública. En este sentido, forzosamente el tamaño de la Administración del Estado debería disminuir y el de las Comunidades Autónomas aumentar, ambos hasta un nivel lo más funcional posible. Asimismo, la Administración estatal debería ser predominantemente de tipo planificador, programador y de colaboración, y la Administración autonómica debería ser predominantemente ejecutiva y de relación directa con los ciudadanos.

d) Un último aspecto en el cual la organización territorial del Estado está notoriamente atrasada es en las *relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con los entes locales*. Debería realizarse en este ámbito una reforma en profundidad que, inspirada en el principio de subsidiariedad, tuviera dos objetivos principales. Primero, disminución sustancial del número de municipios en todo el territorio del Estado, aumentando, obviamente, la dimensión territorial de los mismos. Ello permitiría tener unas unidades político-administrativas más adaptadas a la realidad actual, tanto desde el punto de vista demográfico como de las actuales transformaciones en los sistemas de comunicación. Este nuevo ámbito territorial permitiría mejorar notablemente la gestión de los entes locales implantando en ellos técnicas actuales que con el reducido ámbito territorial heredado del siglo XIX se hace hoy imposible. Segundo, descentralización de funciones ejecutivas que hoy son competencia de las Comunidades Autónomas en estos nuevos potentes entes municipales.

En definitiva, estas carencias exigen medidas que, respetando el principio de autonomía, acentúen la integración de las Comunidades Autónomas, potencien su participación en la voluntad estatal y aumenten la eficacia de las distintas Administraciones públicas. Antes hemos llegado a la conclusión que estructuralmente nuestro Estado era federal. Ahora podemos llegar a la conclu-

sión que, no obstante lo anterior, todavía nuestro Estado, por todo lo dicho, *no funciona* como un Estado federal.

IV. MODELO: ¿ABIERTO O CERRADO?

Esta distinta perspectiva entre modelo estructural y modelo funcional nos va a permitir analizar la aparente contradicción entre la necesidad de cerrar el modelo de Estado autonómico o de dejarlo permanentemente abierto.

Desde el punto de vista estructural, el Estado de las Autonomías tiene tres puntos de apertura: la posible reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la modificación de la legislación básica y las leyes del artículo 150 CE. Estos tres puntos de apertura hacen que el Estado de las Autonomías esté siempre abierto a posibles cambios. Ahora bien, desde un punto de vista de política jurídica, creo que sería conveniente dejarlo establemente cerrado para evitar en lo posible la reforma de la Constitución y los Estatutos, así como también utilizar con precaución y sólo en lo imprescindible las leyes del artículo 150 CE. En un plazo breve de tiempo, debería acordarse un modelo estructural definitivo con el fin de no tener que utilizar ninguna de estas tres vías.

En cambio, creo que debería dejarse más abierta la vía de la legislación básica. El hecho de que exista una numerosa legislación básica en amplios campos de las materias competenciales y que esta legislación tenga un carácter más coyuntural, ya que depende de mayorías parlamentarias simples, hace que pueda ser conveniente su frecuente modificación a medida que se desarrolla el Estado autonómico. Según vayan cambiando las mayorías parlamentarias, esta legislación, indudablemente más estable que la mayoría de las leyes, puede ir cambiando y adaptándose a nuevas realidades sin suscitar —dado su carácter general para todas las Comunidades— agravios comparativos entre Comunidades Autónomas.

A mi modo de ver, por tanto, con esta excepción de las leyes básicas, la consolidación del Estado de las Autonomías exige que, *desde un punto de vista estructural, el modelo se cierre*.

En cambio, *funcionalmente*, las perspectivas deben ser distintas. Desde este punto de vista, me parece que el sistema debe estar, por su propia naturaleza, *permanentemente abierto a cambios*. Estos cambios deben ir en el sentido de ir perfeccionando el modelo de la práctica institucional de las Comunidades Autónomas bajo el obvio método de prueba y error. El tratamiento que se debe dar a las Comunidades Autónomas desde esta perspectiva funcional afecta a todas por igual y, por tanto, los cambios también deben tener estas repercusiones sin ninguna posibilidad de que incidan en la igualdad básica de todas las Comunidades Autónomas. Este cuasi cierre estructural y apertura funcional permite acompasar la necesaria estabilidad del sistema con el permanente cambio necesario para adaptarlo a la realidad social.

Habiendo llegado a esta conclusión debe hacerse una advertencia, desde la

perspectiva política, sobre las posibilidades de que este cierre estructural y esta apertura funcional se produzcan. El problema viene dado por la participación necesaria para formar mayorías parlamentarias de los partidos nacionalistas vascos y catalanes, notoriamente el PNV y CiU. Estos partidos necesitan, por su propia naturaleza, que el modelo estructural esté permanentemente abierto ya que es consustancial a su ideología política el aumento de competencias. Ciertamente, si estos partidos se convierten en permanentes «partidos bisagra» del sistema político español, la estabilidad estructural del Estado de las Autonomías será imposible. Por otra parte, sería irrazonable, y políticamente contraproducente, un cambio de sistema electoral dirigido a disminuir el número de diputados que estos partidos obtienen con el sistema actual. Por tanto, sólo la disminución de su fuerza electoral y social en sus respectivas Comunidades podrá permitir un auténtico asentamiento del sistema.

A mi modo de ver, por tanto, sólo partidos de ámbito estatal —sustentados en intereses de todo este ámbito— pueden dotar de estabilidad, coherencia y funcionalidad el Estado de las Autonomías.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre el proceso del Estado autonómico, véanse: F. TOMÁS Y VALIENTE, «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», y L. LÓPEZ GUERRA, «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)», ambos artículos en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993. Sobre los Acuerdos Autonómicos de 1992, véanse: A. HERNÁNDEZ LAFUENTE y María Ángeles GONZÁLEZ GARCÍA, «Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1993, y Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

Sobre los muy variados problemas del Estado de las Autonomías que se mencionan en el texto, véanse: TORNOS, AJA, FONT, PERULLES y ALBERTÍ, *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1988; L. MARTÍN REBOLLO (director), *El futuro de las autonomías territoriales*, Universidad de Cantabria/Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991; N. SERRA y OTROS, *Organización territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993; número monográfico de la revista *Documentación Administrativa* sobre el tema «El Estado autonómico, hoy», n.º 232-233, 1993; número monográfico de la revista *Autonomías* sobre el tema «Problemas y perspectivas del Estado de las autonomías», n.º 20, 1995, y Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

Para cualquier cuestión referida al Estado autonómico, así como hacer un

balance de su evolución, es imprescindible consultar los volúmenes anuales que, con el nombre genérico de *Informe sobre Comunidades Autónomas* y bajo la dirección de Eliseo AJA, han editado primero la Fundación Pi i Sunyer (años 1989-1991) y posteriormente el Instituto de Derecho Público (años 1992-1996).

Sobre el tema específico del modelo de Estado, véanse los libros de: S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 153-167; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985; J. RUIPÉREZ, *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994; y los artículos de F. RUBIO LLORENTE, «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», en su libro *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; J. CORCUERA ATIENZA, «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución»; J. J. SOLOZÁBAL, «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», y G. TRUJILLO, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», todos ellos en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1993; L. LÓPEZ GUERRA, «El modelo autonómico» y M. ARAGÓN, «El Estado autonómico: modelo indefinido o modelo inacabado», en *Autonomies*, n.º 20, 1995.

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS
EN EL MARCO EUROPEO:
UN MODELO DINÁMICO
CON PODERES LIMITADOS

El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados

Teresa Freixes Sanjuán
Catedrática de Derecho Constitucional

1. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS COMO UN MODELO DINÁMICO

El debate sobre la evolución del Estado autonómico se está centrando actualmente alrededor de si nos encontramos ante un modelo que deba permanecer abierto o si, por el contrario, una vez que ya se ha alcanzado un cierto nivel en el desarrollo competencial, sería necesario cerrarlo. La propia estructura del Título VIII de la Constitución, la progresiva configuración del bloque de la constitucionalidad, la evolución de las transferencias, o los continuos litigios existentes en la definición de los techos competenciales, parecerían inclinar la controversia en favor del mantenimiento de la apertura del sistema. Por otra parte, los inconvenientes que puede presentar un modelo del que no se sepa a ciencia cierta hacia dónde o hasta qué punto está evolucionando constituyen argumentos de cierta consistencia en favor de avanzar hacia el cierre del mismo. Sin embargo, una atenta lectura de los propios preceptos constitucionales y del desarrollo normativo y jurisprudencial que han obtenido me llevan a afirmar que el debate no tiene que situarse en torno a la apertura o el cierre del sistema.

En efecto, la organización constitucional de las competencias, basada en el principio dispositivo y su concreción primera en los Estatutos de Autonomía, permite una evolución posterior de las mismas originada, de una parte, por factores endógenos, como son la reforma de los propios Estatutos o las leyes orgánicas de transferencias extraestatutarias, y, de otra parte, por factores exógenos, como son los derivados de la cesión de competencias constitucionales a la Unión Europea. Lo que nos lleva a concluir que el modelo autonómico diseñado por la Constitución no es un modelo cerrado.

No obstante, el hecho de que no podamos considerar al modelo como cerrado no significa que debamos definirlo como permanentemente abierto, sobre todo porque el sistema autonómico está sometido a ciertos límites: las reservas estatales, los principios constitucionales de unidad y solidaridad, consti-

tuyen sendos ejemplos de lo que podríamos denominar «núcleo duro» o impenetrable del sistema. Pero estos límites, a su vez, han venido recibiendo una interpretación evolutiva, sobre todo a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha impedido la petrificación del propio sistema de distribución competencial.

Partiendo de estas consideraciones, la tesis central que voy a exponer se resume en que el modelo constitucional no es un modelo abierto ni cerrado: es un modelo dinámico, organizado bajo el principio del poder limitado, al que es necesario dotar de una cierta estabilidad. Prueba de su dinamicidad son las sucesivas evoluciones que ha superado el sistema y por las que está pasando en la actualidad como consecuencia de las necesidades económicas, tanto internas como internacionales, las distintas políticas propias que vienen configurando cada una de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias o las exigencias de la integración en Europa, puesto que con ello se está continuamente modificando tanto el ejercicio efectivo de las competencias como la propia posición jurídica de los órganos políticos, tanto centrales como autonómicos. Pero este entorno dinámico, a su vez, no está exento de límites tales como, por poner unos ejemplos, los que derivan de las reservas de ley orgánica y legislación básica, los mandatos constitucionales de igualdad y el modelo económico configurado por la Constitución.

2. LOS LÍMITES A LA DINAMICIDAD DEL SISTEMA AUTONÓMICO

En este contexto aparecen dos puntos de reflexión importantes. El primero se sitúa en torno a si este modelo autonómico va a poder sostenerse económicamente, no tanto por los costes que conlleva, sino en relación a si el modelo constitucional permite la instauración o consolidación de submodelos económicos en las distintas Comunidades Autónomas. El segundo nos conduce a plantearnos si, como consecuencia de las diversas manifestaciones constitucionales del principio de igualdad, la posición jurídica de los ciudadanos tiene que ser la misma en todo el territorio del Estado o, por el contrario, puede ser diferente en cada Comunidad.

A) Las exigencias del modelo económico

Tras la entrada en vigor de la Constitución se discutió abiertamente si en ella se configuraba, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 33, 38 y 139.2 CE, un sistema basado en la economía de mercado o si, en virtud de los artículos 128, 129.2 y 131 CE, lo que se posibilitaba era un sistema de los denominados de economía mixta. La incorporación de España a las Comuni-

dades Europeas ha cerrado sustancialmente el debate, puesto que la integración en Europa conlleva la inserción de la economía española en un sistema económico jurídicamente prevalente cuyas libertades constituyentes se han configurado en torno a la libre circulación de personas, bienes y capitales, el mercado único y la defensa de la competencia, y cuya evolución, tras la entrada en vigor del Tratado de Unión Europea, hacia la moneda única consolida un modelo económico unificado para todos los Estados miembros. Sin embargo, no podemos afirmar que la unidad del modelo económico se construye únicamente alrededor de factores exógenos al sistema jurídico interno, pues también la Constitución configura una serie de estructuras de contenido o proyección económica que prefiguran la unidad del sistema teniendo en cuenta, eso sí, que tales estructuras se insertan a su vez en un Estado compuesto cuyos principios básicos, unidad, autonomía y solidaridad delimitan a su vez la propia configuración del modelo económico.

La concepción del Estado como organización compleja, en cuanto Estado de las Autonomías con un doble nivel de ordenamientos jurídicos —el central y los distintos ordenamientos autonómicos—, por una parte, y, por otra, en cuanto que inserto en una realidad supraestatal cuyas normas van a prevalecer sobre las internas, constituye el presupuesto de los límites que, desde esta perspectiva, enmarcan la necesaria adaptación del modelo jurídico a las exigencias de la economía. Sin pretender un examen completo, quiero resaltar algunos de los criterios que, en este sentido, ha venido configurando el Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia constitucional, efectivamente, partiendo de la afirmación de que la autonomía hace referencia a un poder limitado (STC 4/1981) y que las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta los principios de igualdad material y solidaridad en el ejercicio de sus competencias propias (STC 150/1990), considera también que «unidad no es uniformidad» (STC 88/1986), por lo que es necesario compatibilizar la unidad de mercado con la autonomía política. De ahí que, posteriormente, sostenga que no pueda considerarse inaceptable toda intervención económica de las Comunidades Autónomas que repercuta de algún modo en la libre circulación por el territorio nacional (STC 64/1990). Esta última sentencia es significativamente relevante puesto que, argumentando en torno a las exigencias del principio de solidaridad, se cuestionaba que una Comunidad Autónoma pudiera establecer subvenciones u otro género de ayudas a las industrias que se establecieran en su territorio. La sentencia del Tribunal Constitucional sentó, entre otros, dos postulados de suma importancia: por una parte, vincula el principio de solidaridad con el de lealtad constitucional al establecer como manifestaciones del primero el deber de auxilio recíproco, mutuo apoyo y fidelidad a la Constitución y considera que el principio de solidaridad contiene un mandato de equilibrio económico entre las diversas partes del territorio y de prohibición de privilegios económicos o sociales; y, por otra parte, afirmando que no toda incidencia en la libre circulación de bienes constituye un obstáculo a la misma puesto que se reque-

riría intencionalidad al respecto o que generasen obstáculos objetivos, el Tribunal Constitucional declara la corrección constitucional de tal género de medidas —incentivos— puesto que pueden resultar indispensables para corregir o disminuir las disfunciones del mercado.

Las reservas estatales con relación a objetivos de política monetaria y financiera son abordadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias 135 y 178/1992. La primera afecta a materias tales como los coeficientes de inversión, los recursos propios de las Comunidades Autónomas y las obligaciones de información a los intermediarios financieros. La segunda planteaba los problemas derivados del reparto competencial respecto de la ordenación del crédito. En ambas el Tribunal Constitucional aborda el tema de los límites competenciales constatando la necesidad de que, a través de la reserva estatal de legislación básica, se configuren elementos que, sin petrificarlo, den estabilidad al sistema económico.

En otra sentencia, la 27/1993, en la que se examinaba si la apertura de establecimientos comerciales tenía que estar sometida a un único sistema normativo, el Tribunal Constitucional aborda las consecuencias del reconocimiento constitucional de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. En este sentido, para el Tribunal Constitucional, si la unidad de mercado tiene que comportar que la apertura de establecimientos comerciales ha de quedar sometida a un único sistema normativo estatal se vulneraría el reconocimiento constitucional y estatutario de las competencias autonómicas en materia de comercio interior. Pero, además, la sentencia afirma que la libertad de empresa, además de su dimensión subjetiva, tiene otra dimensión objetiva o institucional, en tanto que elemento de un determinado sistema económico, y que debe ejercerse dentro de un marco general configurado por las normas, tanto estatales como autónomas, que ordenan la economía de mercado.

La unidad del modelo económico, garantizada, como acabo de exponer a partir de algunos ejemplos extraídos de la jurisprudencia constitucional, mediante la articulación de distintos instrumentos jurídicos, constituye un límite importante que, a través de distintas manifestaciones, modula la dinamicidad propia del reparto competencial pergeñado por la Constitución.

B) La configuración constitucional del principio de igualdad y la posición jurídica de los ciudadanos en el Estado autonómico

Los principios que determinan la correlación entre igualdad y Estado de las Autonomías se configuran esencialmente a partir de los artículos 139.1 y 149.1.1 de la Constitución. En el primero se establece que todos los españoles tendrán los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio. El segundo reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio de los derechos y obligaciones en condiciones de igualdad. La jurisprudencia constitucional acerca del alcance de cada uno de estos

preceptos constitucionales es bien conocida, por lo que únicamente voy a exponer algunos de los criterios que, a mi parecer, fundamentan la posición constitucional que la igualdad obtiene en un modelo compuesto como es el del Estado autonómico como límite a la distinta posición jurídica que los ciudadanos pueden ostentar según cuál sea el techo competencial de cada Comunidad Autónoma.

En efecto, el Tribunal Constitucional, ya desde sus primeras sentencias, considera que la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional no puede ser entendida en forma monolítica (STC 37/1981). Sin embargo, la distinta posición jurídica que los ciudadanos pueden ostentar en dependencia de su adscripción territorial no está exenta de límites. Así, para el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta los principios de igualdad material y de solidaridad en el ejercicio de sus competencias propias (STC 150/1990). Además, pese a que la jurisprudencia constitucional parecía otorgar a las exigencias de igualdad en el ejercicio de los derechos del artículo 149.1.1 CE únicamente un valor hermenéutico (STC 32/1983, por todas), en otras sentencias se ha considerado que esta cláusula puede establecer límites a las competencias de las Comunidades Autónomas en defecto de título estatal sustantivo (STC 87/1985) (*); hay que advertir también que, para el Tribunal Constitucional, el hecho de que la legislación autonómica pueda introducir un cierto nivel de desigualdad en determinadas materias comporta un límite a la normación autonómica en el sentido de que tales diferencias deben ser razonables y proporcionadas a la finalidad que se pretende conseguir (STC 36/1991).

Por otra parte, y desde otro orden de consideraciones, la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado acerca de la reserva de legislación básica que, a lo largo del artículo 149.1 CE, la Constitución instaura en materias determinadas también configura, con alcance material y formal, el alcance de tal reserva como límite a la acción de las Comunidades Autónomas. En este sentido, las reservas sobre las bases y sobre la legislación básica van a originar una regulación jurídica compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas que estará sometida a determinados requisitos.

De una parte, el Tribunal Constitucional mantiene la posición de otorgar a las bases un carácter estructural, dado su carácter general y fundamental, por lo que considera que en la ordenación de cualquier materia las bases han de tener una cierta estabilidad sin que, por ello, se pueda defender su petrificación, puesto que tal cosa sería incompatible con el carácter evolutivo del propio sistema jurídico (STC 135/1992).

Con relación al contenido o alcance material de las bases, el Tribunal Constitucional, pese a que considera que, con carácter general, no pueden en-

(*) Con posterioridad a la redacción del texto escrito de la conferencia, el Tribunal Constitucional ha conferido valor de cláusula atributiva directa de competencias estatales al artículo 149.1.1 CE en la sentencia a la Ley del Suelo, pareciéndose consolidar una interpretación de la misma como límite al ejercicio de competencias autonómicas.

tenderse comprendidas en las bases regulaciones detalladas de aspectos concretos que incluyan potestades de ejecución, excepcionalmente, el ámbito ejecutivo puede entenderse dentro de las bases cuando ello sea realmente imprescindible para el ejercicio efectivo de la competencia estatal sobre las bases de una materia concreta (STC 178/1992).

Y, por último, en lo que se refiere a los elementos formales de las bases, el Tribunal Constitucional establece, fundamentando su razonamiento en el principio de seguridad jurídica, que las bases tienen que respetar también ciertos elementos formales, dentro de los cuales da especial relevancia a dos: en primer lugar, como principio general sujeto a excepciones justificadas, las bases han de establecerse mediante ley votada en Cortes; en segundo término, la ley que contenga bases debe permitir que éstas puedan determinarse claramente, ya sea fijando expresamente los artículos básicos o estableciendo una estructura que permita inferir con naturalidad este carácter (SSTC 203 y 385/1993).

La diversa posición jurídica que pueden tener los ciudadanos en un Estado compuesto como es el Estado autonómico está, pues, sometida a ciertos límites, ya que la diversidad debe cumplir con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, debe respetar también el principio de seguridad jurídica y no puede desestabilizar el sistema.

3. EL ENTORNO DINÁMICO INHERENTE A LAS EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO Y DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Si la unidad del modelo económico y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el principio de seguridad jurídica, constituyen límites que modulan el reparto competencial pergeñado por la Constitución, las consecuencias jurídicas de la constitucionalización del principio autonómico y de la integración en Europa, sobre todo tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, configuran un entorno dinámico de obligada referencia cuando se analiza el Estado de las Autonomías, tanto en su perspectiva jurídica interna como bajo las coordenadas europeas.

Dos van a ser los elementos que considero sustanciales para fundamentar esta afirmación: la articulación de políticas propias por parte de las Comunidades Autónomas, por una parte, y, por otra, la evolución que presenta el proceso de construcción europea. Ambos postulados presentan un marcado carácter dinámico que va a impedir la petrificación de la distribución competencial al estar ésta enmarcada dentro de unos procesos que se hallan, hoy por hoy, en un estado de evolución permanente.

A) La política propia de las Comunidades Autónomas

Hemos constatado con anterioridad los límites que las reservas estatales configuran con relación al ejercicio de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, es necesario constatar al respecto que desde muy pronto el Tribunal Constitucional consideró que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre las materias que entren dentro de su ámbito competencial, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas (STC 35/1982). Con posterioridad, la jurisprudencia constitucional ha reafirmado la constitucionalidad de una acción de gobierno que comporte una especialización o caracterización adecuada a las propias condiciones y necesidades de una Comunidad Autónoma determinada, aunque en muchas ocasiones ello deba hacerse en el marco de una colaboración internormativa entre los órganos centrales y autonómicos (STC 137/1986).

Es evidente, en este sentido, que las políticas propias que cada Comunidad Autónoma pueda adoptar en el marco de sus competencias, y, llegado el caso, bajo estructuras de cooperación con los órganos estatales, están sujetas a los límites que derivan de la unidad del orden económico y los principios de seguridad jurídica y criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Ello no obstante, la dinamicidad del reparto competencial es incuestionable desde una apreciación empírica: no hace falta más que observar la evolución manifiesta que se percibe simplemente recordando los sucesivos pactos autonómicos, el último pacto de gobierno y su proyección en el concreto reparto competencial y la definición de los techos competenciales. La propia indefinición al respecto que presenta la regulación del Título VIII de la Constitución, desde la más pura lógica interpretativa, no puede conducir a ningún otro modelo: la Constitución abre caminos a partir del principio dispositivo y la doble lista acompañada de cláusula residual, por lo que la conformación del Estado de las Autonomías no puede hacerse más que por la vía de la concreción de las competencias en los Estatutos de Autonomía, objetos también de posibles reformas, o en la ampliación extraestatutaria de las competencias siguiendo los mandatos constitucionales que se prevén al respecto. El propio Tribunal Constitucional ha definido al principio dispositivo, que se halla en la base de estas afirmaciones, como la adecuación en cada caso de las peculiaridades y características de las regiones y nacionalidades (STC 16/1984). Y no podemos olvidar que la Constitución no insta una cláusula de cierre alguna que imponga un límite absoluto al desarrollo del reparto competencial: incluso las materias afectadas de reserva estatal pueden ser transferidas a las Comunidades Autónomas siguiendo los procedimientos descritos en la propia Constitución.

Partiendo, pues, de estas premisas, las políticas propias a desarrollar por cada Comunidad Autónoma pueden originar, y originan de hecho, tratamientos diferenciados sobre distintas materias los cuales se hallan sujetos, como hemos

visto, a los límites de razonabilidad y proporcionalidad; estos límites, al tener que precisarse bajo criterios de ponderación, como los mencionados de proporcionalidad y razonabilidad, que hay que aplicar al caso concreto que se esté examinando, no tienen un carácter absoluto, sino que actuarán con la profundidad adecuada que requiera el supuesto preciso en el que deban aplicarse. Las políticas propias que, dentro del marco constitucional, emprendan las Comunidades Autónomas constituyen desde esta perspectiva un presupuesto de la dinamicidad del Estado de las Autonomías.

B) Las transformaciones en el marco de la Unión Europea

Desde otro orden de consideraciones, es también innegable el elemento dinámico que comporta la propia evolución del proceso de integración europea, en el cual se encuentra inserta España desde su adhesión a las entonces Comunidades Europeas y, posteriormente, al Tratado de la Unión Europea. No voy a insistir ni a extenderme en esta afirmación, sino únicamente a resaltar que, desde la perspectiva de la modificación del propio Tratado de la Unión Europea prevista para mediados del presente año, la conformación de las nuevas políticas comunitarias necesariamente va a encontrar su eco en el Estado de las Autonomías.

No puedo dejar de constatar, con relación a los cambios comunitarios que se vislumbran a la luz de los documentos que trascienden de los avances de la Conferencia Intergubernamental, los efectos internos que va a producir el previsible desarrollo de los derechos fundamentales en el seno de la Unión Europea, la entrada en vigor de la moneda única, la redefinición de la política exterior y de seguridad, de la política social, de la cooperación judicial y de otras políticas comunitarias que van a ser objeto de nuevas regulaciones jurídicas con ocasión de la reforma del Tratado de la Unión Europea, incluida, previsiblemente, la nueva regulación de la toma de decisiones en el marco de los órganos de la Unión. Y no hablemos de lo que puede significar a medio o largo plazo la ampliación de la Unión Europea a los Estados de Europa oriental.

Será, en este sentido, absolutamente necesario readaptar el reparto interno de competencias entre las instancias centrales y autonómicas en función de la evolución que la normativa comunitaria presente tras lo que ya se viene denominando «Tratado de Amsterdam». La dinamicidad del modelo autonómico es, también desde esta perspectiva, un elemento inherente a nuestro sistema jurídico dentro del cual se inserta como preferente el Derecho comunitario y cuya aplicación se considera como de estricta legalidad. Las nuevas normas comunitarias, cada vez que se producen, introducen cambios en nuestro sistema normativo, y éste, como consecuencia, ha de estar permanentemente en disposición de recibir e integrar las construcciones normativas e interpretativas provenientes de los órganos de la Unión. La distribución interna de las compe-

tencias no puede, como consecuencia de la dinámica del proceso de cambios en la Unión, permanecer al margen de la evolución del propio ordenamiento europeo.

4. LA NECESIDAD DE ESTABILIZAR EL MODELO

A lo largo de esta exposición he insistido en que el Estado de las Autonomías se configura como un modelo dinámico, en el que las políticas propias de las Comunidades Autónomas se asientan en distintos niveles de desarrollo competencial que a su vez originan una distinta posición jurídica de los ciudadanos, todo ello dentro del marco evolutivo del proceso de construcción europea, y que esta dinamicidad está sometida a los límites que se derivan del principio de unidad del orden económico y de la aplicación de los principios de racionalidad y proporcionalidad a las diferencias presentes en el desarrollo de los distintos órdenes competenciales.

Al mismo tiempo, he señalado constantemente que la dinamicidad del modelo no puede comportar la ausencia de límites, de la misma manera que la existencia de éstos no puede originar una petrificación del sistema incompatible con la necesaria adaptación que el Estado de las Autonomías debe realizar como consecuencia de las nuevas necesidades, tanto de orden interno como derivadas del proceso de integración europea.

No obstante todo ello, entiendo que es necesario sustentar la idea de que el carácter dinámico del sistema autonómico no puede conducir a la afirmación de su ilimitada apertura. La dinamicidad no ha de originar una continua indefinición sobre la evolución del modelo autonómico, a menos que aceptemos el riesgo de generar desconfianza sobre el propio modelo constitucional. Que el modelo sea dinámico no quiere decir que se halle en perpetua mutación hacia lo desconocido y que no se encuentre sometido a límites: la distinta posición jurídica de los ciudadanos ha de someterse al principio de seguridad jurídica y a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la evolución de la definición de la reserva sobre las bases está sujeta a criterios materiales y formales con la finalidad de obtener una cierta estabilidad sobre las mismas, la unidad del modelo económico impide una evolución del modelo competencial que desestabilice el sistema, gran parte de las políticas propias de las Comunidades Autónomas deben desarrollarse en cooperación con las definidas a nivel estatal. La articulación del principio del poder limitado, tanto con relación a la acción del Estado como al ejercicio de las políticas propias de las Comunidades Autónomas, constituye un postulado esencial y el reverso de la moneda en cuya otra cara se encuentra la constatación de la dinamicidad del modelo.

Desde estas perspectivas, el modelo dinámico encuentra su contrapunto y su equilibrio en los poderes limitados que he constatado con relación a la arti-

culación que obtiene el reparto competencial interno. Y, en este sentido, los límites que he indicado como operantes sobre la dinamicidad pueden constituir los elementos que concedan estabilidad y confianza en el sistema, aun cuando nos sea todavía desconocido el alcance de las adaptaciones que se tengan que realizar en la configuración de las competencias internas como consecuencia del proceso de reforma en que se encuentra actualmente la Unión Europea.



ISBN 84-7088-675-4



9 788470 886751



Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública

P.V.P.: 1.300 ptas.
(IVA incluido)