

NOTAS

ESTADO DE LAS AUTONOMIAS, CONSTITUCION ECONOMICA Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Un comentario politológico de la sentencia
del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983
sobre la LOAPA)

Por ELOY GARCIA LOPEZ

SUMARIO

I. Los principios inspiradores del nuevo modelo de Estado y la apertura del proceso de distribución del poder.—II. La distribución policéntrica del poder como decisión política fundamentadora del orden constitucional.—III. La insuficiente interrelación entre los diferentes sujetos políticos como causa del ejercicio del poder en términos de competición y de la producción no óptima de los bienes públicos. 3.1. El problema de la no imbricación de los poderes regionales en la determinación del «interés general». 3.2. La «factorización» progresiva de la acción pública en función del respectivo interés propicia la confrontación entre los sujetos políticos y la producción no óptima de los bienes públicos.—IV. La infravaloración de la función ejecutiva y de las Administraciones públicas en el nuevo Estado.—V. La clarificación del alcance descentralizador del modelo de Estado a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, sobre la LOAPA.—VI. A modo de resumen: Conclusiones.

I. LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL NUEVO MODELO DE ESTADO Y LA APERTURA DEL PROCESO DE DISTRIBUCION DEL PODER

Sin la intención de proceder aquí a un análisis a fondo acerca de la naturaleza del Estado surgido de la Constitución de 1978, entendemos que el tema objeto de este trabajo no podría ser bien abordado si no se procede

a una exposición del alcance descentralizador del nuevo modelo de Estado y de su sistema de relaciones interorgánicas, tema sobre el que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, recaída sobre el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, ha venido a marcar pautas de actuación incuestionables, tanto para los órganos generales del Estado como para las Comunidades Autónomas, zanjando así una controversia, fomentada por quienes, con mejor intención que abierto, una vez descubierta la nueva arquitectura del Estado, quisieron ver, en el modelo español, un supuesto enraizado en el llamado «federalismo cooperativo».

Ha de comenzar por decirse que, la comprensión del actual modelo de Estado requiere situarse, no sólo en el momento inmediato en que se produce el hundimiento del sistema autoritario precedente, sino en un problema histórico que se debate en España desde hace siglos, cual es el reconocimiento de la singularidad de determinados territorios con conciencia política propia y con tradición cultural diferenciada.

Así pues, a partir de 1975, se produjo en España una coincidencia de fines que iba desde la mayoría de las fuerzas políticas detentadoras de los resortes del aparato del Estado, herederas del régimen agotado, hasta las llamadas de «ruptura democrática», que adquirirían el derecho a su aparición pública, y que se plasmaba en una idea previa y fundamental: la imposibilidad de subsistencia de un sistema político autocrático, con forma de gobierno autoritario-centralista, y la necesidad de su sustitución por un sistema constitucional que habría de combinar inseparablemente democracia parlamentaria y descentralización política.

De esta forma ocurrió que la nueva Constitución tuvo necesidad de formar un aglomerado con ingredientes tales como: Dar una definitiva satisfacción al autonomismo regional-nacionalista, ofrecer las máximas garantías de las libertades públicas y de los derechos de los ciudadanos, facilitar el marco preciso para la participación en el sistema de todas las fuerzas políticas que lo acatasen, garantizar el respeto de la legalidad, y evitar los riesgos, tanto de una nueva involución política de signo autoritario-centralista, como de la desmembración secesionista del Estado.

Así se abordó la nueva construcción política bajo la combinación de una doctrinaria y abstracta concepción del poder, con un emotivo repudio hacia el ejecutivo, insensiblemente identificado con el poder carismático y personal del régimen autoritario-centralista fenecido, aniquilador de la vida parlamentaria y de la creación legislativa políticamente contrastada; todo lo cual, iba a contribuir a la sublimación del poder legislativo y consiguientemente, a la supeñtación a aquél del ejecutivo, y así, según se diría, bien

que confundiendo el tema, frente a la idea del Estado gestor iba a privar ahora, la idea del Estado eminentemente legislador (1).

A lo que hubo de sumarse la ineludible necesidad de identificar democracia y descentralización territorial del poder, lo que se vio favorecido por la circunstancia de que, sectores políticos importantes, ideológicamente contrapuestos, coincidieron en encontrar en la generalización del reparto territorial del poder, un resorte más con el que disminuir sus temores sobre la pervivencia futura del régimen democrático, en algunos, la posibilidad más inmediata de alcanzar al menos algunas parcelas de poder, y en otros, un antídoto eficaz con que hacer frente a posibles desorbitadas pretensiones de las llamadas «Comunidades históricas», todo lo cual propiciaba la desnaturalización de la distinción que la Constitución haría entre «nacionalidades y regiones» (2).

De esta forma, la reconstrucción del Estado se iba a basar en la siguiente idea: La nación española, anterior a la Constitución y única titular originaria de la soberanía, ha procedido a través de aquélla, a ofrecer una redistribución instituyente del poder, por cuanto reconoce la existencia en el seno de la misma, de «nacionalidades y regiones», y el derecho a asumir su propio autogobierno, sin perjuicio de la unidad de España (3).

Esta idea básica se desarrollaba mediante la siguiente formulación:

— Apertura de un proceso de distribución del poder político del Estado, para su asentamiento en la diversidad de centros de poder resultantes, sin afectar por ello a la idea de un Estado único.

— Emanación originaria de todo el derecho de la Constitución, en la que se enmarcan los Estatutos de Autonomía, como expresión de la volun-

(1) MARTÍN VILLA: «La democracia y el Estado de las Autonomías», en la revista *Década*, núm. 1, Madrid, diciembre 1980.

La influencia de la Constitución de la República Federal de Alemania se refleja, entre otros, en este aspecto, que Forsthaff señala con las siguientes palabras: «La desconfianza de los autores de la Ley Fundamental frente al Gobierno y a la Administración, conocida de sobra y testimoniada en la misma Ley Fundamental, es explicable por circunstancias históricas (...) Estaba aún muy reciente el recuerdo del abuso de autoridad del nacional-socialismo (...) Pues, ¿qué otra cosa, si no les podría haber inducido a situarles en esa forma de curatela como a ningún otro constituyente de un Estado de derecho se le había ocurrido?» (*El Estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, págs. 174 y 175).

(2) Sobre la incompatibilidad entre federalismo y autocracia puede verse KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 1979, traducción de A. Gallego Anabitarte, págs. 384 y sigs.

(3) Véase en este sentido, F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, págs. 48 y 49.

tad colectiva de autogobierno de las correspondientes nacionalidades o regiones.

— Supremacía orgánica de las Cortes Generales en su condición de único poder representativo de la voluntad de la nación española, titular de la soberanía, pero sin el monopolio por aquéllas de la producción legislativa y del control de los diversos ejecutivos por cuanto los poderes auténticos comparten su ejercicio con los órganos generales del Estado.

— Forma de gobierno democrático-parlamentario en todos y cada uno de los centros de poder, con la consiguiente sumisión del ejecutivo al correspondiente Parlamento, del que emanan y son brazo ejecutor con competencias o funciones reconocidas, pero sin espacio de poder propio por cuanto ejercitan el que la Ley les confiere.

— Poder judicial único para el conjunto del Estado, sin perjuicio de peculiaridades diferentes (4).

— Primacía del principio político-jurídico de legalidad con sometimiento de todos los centros de poder a la Ley, expresión de la voluntad popular.

— Sistemas de garantías situado en el Parlamento y en los Tribunales, con marcada tendencia a la «judicialización» de los conflictos interorgánicos.

Todo lo cual respondía, en definitiva, a una clara dialéctica: Frente al centralismo —tecnocrático— autoritario, se oponía ahora autonomía, parlamentarismo y judicialismo.

Así se ultimó la elaboración del ya famoso título VIII «De la organización territorial del Estado», con una acomodaticia indefinición sobre el modelo de Estado y una formulación novedosa y de compleja comprensión, en la que se denotaba una mayor preocupación por el establecimiento de la situación de partida, que por el estado final del modelo y el funcionamiento del esquema, lo que explica la notable dificultad de encontrar encaje al modelo español entre los demás modelos al uso, resaltando su peculiaridad de régimen del sistema abierto, con lo que su ulterior desenvolvimiento quedaba a reserva de lo que produjere la dinámica política a través del proceso estatutario (5).

No obstante, y aún cuando el novedoso modelo había sido concebido, como ya se dijo, como posibilidad abierta a una descentralización generalizada del poder, los constituyentes partieron de concebir la extensión del sistema a través del tiempo, en forma gradual, con diferentes niveles iniciales de autonomía, a fin de que tan trascendental transformación se llevara a

(4) La Constitución sólo menciona como poder, al «poder judicial» (título VI).

(5) Véase J. DE ESTEBAN: «A la búsqueda del Estado indefinido», epílogo del trabajo de JAVIER DE BURGOS: *España por un Estado federal*, Ed. Argos Vergara, Barcelona, 1983.

cabo de manera que permitiese su adecuación a las muy distintas realidades existentes y sin perturbar la marcha del Estado (6).

No obstante lo cual, la combinación de diversos factores socio-políticos, sin excluir connotaciones emotivas y de emulación, iba a poner en marcha el dispositivo en forma mucho más acelerada de lo inicialmente pensado, por lo que, en los Acuerdos suscritos en 31 de julio de 1981, entre la representación del Gobierno de la nación, el Partido Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, en el documento denominado «Acuerdos político-administrativos», se convino que antes del 1 de febrero de 1983 habrían de encontrarse en vigor todos los Estatutos de Autonomía.

II. LA DISTRIBUCION POLICENTRICA DEL PODER COMO DECISION POLITICA FUNDAMENTADORA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

Como hemos visto en el apartado anterior el sistema de distribución territorial del poder previsto en el título VIII de la Constitución, dejó de ser una situación potencial para convertirse en una realidad tangible en un breve período de tiempo, a través de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de diecisiete «nacionalidades y regiones» y de los consiguientes trasposos de competencias, antes concentradas en un aparato fuertemente centralizado.

No obstante ello, la determinación precisa de las esferas de poder propias de los nuevos agentes políticos —central y autónomo— y en definitiva la comprensión del modelo de Estado, requiere desentrañar dónde ha de encontrarse en este sentido la que, siguiendo a Karl Schmitt, ha de ser considerada «decisión política fundamentadora del nuevo orden constitucional» (7).

(6) En este sentido fue muy precisa la explicación del diputado catalán Solé Tura en su intervención en el Congreso, diciendo: «Aquí se presentan unas vías que, en principio, son igualitarias desde el punto de vista del Derecho, pero que, en cambio, pueden establecerse en el tiempo, de modo que den respuesta a situaciones que hoy no son, evidentemente equivalentes; son situaciones que tienen que irse estructurando porque el paso de un sistema supercentralizado, como el que nosotros tenemos, a un sistema que no sólo supone descentralización administrativa, sino también autogobierno político significa un período de tiempo que no podemos ver si somos realistas, como un plazo inmediato, lo que nos produciría seguramente, un cierto bloqueo en el terreno administrativo y también con toda seguridad, en el terreno económico» (véase *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 91, de 16 de junio de 1978).

(7) KARL SCHMITT, en su obra *Verfassungslehre*, estableció una esencial distinción entre «decisiones políticas fundamentadoras del orden constitucional», que integran la Constitución material y las simples leyes constitucionales o normas cuyo valor viene dado por aquellas decisiones.

En este sentido es evidente que el artículo 2.º de la Constitución contiene una decisión política de dicho alcance, cuyo desarrollo específico se contiene a su vez, fundamentalmente, en el título VIII «De la organización territorial del Estado».

No obstante ello, ha de decirse que de un análisis detallado del contenido de dicho artículo, es imposible deducir otras consideraciones que no sean las siguientes:

A) La unidad del Estado es compatible con la autonomía de las «nacionalidades y regiones» que integran la nación española.

B) La nación española es indisoluble, y en consecuencia el ejercicio del derecho de autodeterminación está vetado a las distintas «nacionalidades y regiones».

De todo lo cual se pueden extraer dos conclusiones:

1.ª Nada dice el título preliminar de la Constitución acerca de cuál será el principio que servirá para vertebrar la autonomía de las «nacionalidades y regiones» constituidas en Comunidades Autónomas.

2.ª Nada se dice en el artículo 2.º de la Constitución de cómo habrán de ser las relaciones entre el poder central y las Comunidades Autónomas, en cuanto nuevos centros de poder político surgidos de la Constitución.

De donde deriva que el artículo 2.º de la Constitución es una especie de carta blanca, o si se prefiere, un mero *flatus vocis*, en todo lo que sea definir un determinado modelo de estructura territorial del poder, dejando a un lado cuanto se refiere a la indisolubilidad de la nación.

Por el contrario, hemos de decir que en el título VIII se encuentra, en forma bien concreta, una auténtica decisión política fundamental por el autogobierno y por el policentrismo político (8), cuyos únicos límites al ejercicio del poder vienen establecidos:

(8) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, en su Fundamento Jurídico 3.º, reza de la siguiente forma: «Pues bien, la Constitución (artículos 1.º y 2.º) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de ... Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía» (BJC núm. 1, pág. 14). De todo lo cual es fácil deducir que la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución, viene a reforzar la tesis anteriormente expuesta sobre el contenido de la auténtica decisión constitucional en materia de distribución territorial del poder.

— Por cuanto el artículo 2.º de la Constitución declara indisoluble la unidad de la nación española.

— Por cuanto el mismo artículo garantiza la solidaridad entre todas las «nacionalidades y regiones» que la integran, y por cuanto, congruentemente con todo ello, establece lo que la doctrina ha venido denominando «Constitución económica» (9).

Dicho todo ello, y visto que el ya conocido como «Estado de las Autonomías», se encuentra enraizado en la familia de los Estados de estructura federal, aunque no responda a ciertos formalismos típicos de aquéllos, interesa recordar cómo algunos publicistas (10), pusieron tempranamente de manifiesto los importantes aspectos que le separan de los modernos Estados federales de las sociedades industriales, en los que se ha impuesto el llamado «federalismo cooperativo» o «federalismo interdependiente».

En este sentido se han resaltado los siguientes puntos:

1.º Asunción por las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Estatutos, de potestades legislativas y ejecutivas de carácter «exclusivo», potestades que definen el poder político de aquéllas.

2.º Principio de no interferencia ordinaria por parte de las Cortes Generales y del Gobierno de la nación en el ejercicio del poder político correspondiente a las Comunidades Autónomas.

3.º Existencia de potestades extraordinarias —«poderes de reacción»—, en supuestos tasados, en favor del legislativo central y del Gobierno central, supuestos que no deben ser objeto de interpretación extensiva.

De aquí que una vez aprobados los Estatutos de Autonomía, y producidos los traspasos de competencias, se haya instituido a partir de la Constitución, un poder político territorial, que sitúa virtualmente en las Comunidades Autónomas una cuota de participación en la soberanía nacional (11), que

(9) Los economistas y juristas alemanes denominan «Constitución Económica» (*Wirtschaftsverfassung*), «la decisión total sobre el orden de la vida económica de una comunidad». Véase ELOY GARCÍA LÓPEZ: «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, UNED, Madrid, 1983.

(10) Véase aportación de RAFAEL ENTRENA CUESTA, en *Comentarios a la Constitución...*

(11) Cabe recordar que en la *non nata* Constitución federal de 1873, la soberanía residía «en todos los ciudadanos» y se ejercía en su representación por «el municipio», «el Estado regional» y «el Estado federal o nación» (art. 42).

«Cuando se atribuye una competencia exclusiva se está atribuyendo una reserva de regulación a favor de la Comunidad, o lo que es igual, *una reserva de participación en el poder político y en la toma de decisiones* en el campo de que se trate.» Véase GASPAR ARIÑO: «Las Autonomías: Tres cuestiones cardinales», separata de la revista *Cuenta y Razón*, núm. 3, Madrid, 1981, págs. 54 y sigs.

el artículo 2.º residencia en el pueblo español en cuanto conjunto nacional, lo que da lugar a que tanto sean «poderes del Estado» los que detentan sus «órganos generales» —Cortes Generales y Gobierno de la nación— como las Comunidades Autónomas.

Y es que la configuración del poder político en el nuevo modelo de Estado, es altamente peculiar, por cuanto si bien la Constitución ha eludido una explícita singularización del sujeto central, cuyo espacio de poder se ha confundido contradictoriamente con el poder del Estado (12), resulta que, como decimos, los sujetos comunitarios regionales, detentan a su vez, junto a aquél, un espacio propio de poder político, que ni es derivado, ni se encuentra asumiendo paccionadamente, y que encuentra su representación jurídica en el sistema de «competencias exclusivas» (13).

Así ocurre, que una de las peculiaridades del modelo radica en que los nuevos sujetos comunitarios, pese a recibir una parte importante de poder del anterior Estado, y disponer de autonomía para su ejercicio en un territorio dado, no tienen, sin embargo, la naturaleza propia de Estados miembros de una federación o confederación política, sino que constituyen fragmentos de poder, de un Estado único, de carácter «policéntrico», por cuanto todos los sujetos políticos están en condiciones de ejercitar de manera aislada, una parte importante del poder total.

Por ello, cuando el texto constitucional habla de un solo Estado nacional, único y soberano, el «Estado español» —artículo 1.3— deberá entenderse, que la dimensión completa de su poder político es la resultancia de la yuxtaposición de los poderes atribuidos a los distintos sujetos, sin que constitucionalmente quepa hablar del Estado central, ni del Estado catalán, vasco o gallego, y en este sentido el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 2 de febrero de 1981 ha dicho que «cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo».

En este preciso sentido uno de los coautores de la Constitución, el diputado nacionalista catalán señor Roca Junyent, afirmó ya en septiembre de

(12) «El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de junio de 1981).

(13) Según JELLINEK, «lo que caracteriza a un Estado no es la soberanía, sino el poder originario de mandar, es decir, que este poder no sea derivado» (*Teoría general del Estado*, traducción española de F. de los Ríos, Madrid, págs. 503 y sigs.).

Según LOEWENSTEIN, en los Estados federales no se parte de la existencia de la doble soberanía, que el autor considera falsa y peligrosa recordando la crisis provocada por la guerra de secesión norteamericana, sino que «existe tan sólo la soberanía indivisible del Estado central que, en el marco de los límites constitucionales, ha absorbido la soberanía originaria de los Estados miembros» (véase obra citada, pág. 558).

1980, que «la Comunidad Autónoma es Estado», es decir, una parte del mismo, idea en la que no casualmente han venido insistiendo otras personalidades catalanas (14).

Todo lo cual explica que la expresión «autogobierno» haya hecho fortuna para definir la situación política instituida en las Comunidades Autónomas.

III. LA INSUFICIENTE INTERRELACION ENTRE LOS DIFERENTES
SUJETOS POLITICOS, CAUSA DEL EJERCICIO
DEL PODER EN TERMINOS DE COMPETICION Y DE LA PRODUCCION NO OPTIMA
DE LOS BIENES PUBLICOS

3.1. *El problema de la no imbricación de los poderes regionales
en la determinación del «interés general»*

Visto cuanto quedó expuesto anteriormente, habrá de añadirse que la innegable coherencia que los artífices de la Constitución han mantenido entre la decisión política fundadora del nuevo orden policéntrico del Estado, y las coordenadas que rigen el sistema de relaciones interorgánicas —coherencia que algunos no han querido ver— no asegura que el nuevo Estado esté en condiciones de dar respuesta a los complejos problemas de una sociedad industrial moderna.

En este sentido ya quedó visto que uno de los aspectos en que el «Estado de las Autonomías» se separa claramente de los modernos Estados federales, es la insuficiente interrelación entre los diversos centros detentadores del poder político, o más concretamente la no incardinación de los poderes autónomos en la determinación del «interés general» lo que, unido a la sustitución de un natural sistema de competencias «concurrentes» por otro de «competencias exclusivas» y «excluyentes», viene a propiciar el ejercicio

(14) Discurso de apoyo al voto de confianza del Gobierno, en sesión del Congreso de los Diputados de septiembre de 1980.

«El nuevo Estado de las Autonomías» no deberá ya confundirse en exclusiva con el sujeto detentador del poder central, como anteriormente ocurría, por cuanto el nuevo sujeto central, juntamente con los centros depositarios del poder autónomo, constituyen, como certeramente se ha dicho, las partes integrantes del nuevo Estado, por lo que uno y otros, juntamente con otras entidades territoriales menores, darán la dimensión completa del poder público en el nuevo Estado, y su auténtico sentido democrático» (véase J. TOSAS I MIR: *La organización de los transportes desde la perspectiva de la Generalidad de Cataluña*, Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones, Madrid, 1983).

parcelado del poder del Estado, y con ello a provocar la constante apelación directa al Tribunal Constitucional en cuanto mecanismo último para dilucidar conflictos, dando lugar a la expansiva función del mismo que, en expresión de Loewenstein provoca la «judicialización de la política» y pone en grave riesgo la eficacia y funcionalidad del nuevo Estado (15).

La razón de ello ha de encontrarse en que el legislador constitucional al sublimar, como se ha dicho, el imperio de la ley, a partir de un emotivo repudio al ejecutivo antecedente, fijó la distribución del poder atendiendo a las tres esferas de «interés colectivo»: interés nacional, interés regional e interés local (16); sin cuidarse de establecer en la medida necesaria la interrelación entre los nuevos órganos superiores del Estado a través de un poder director-coordinador, cuando la interconexión entre las diferentes esferas de «interés colectivo», ha llegado a ser nota característica de las modernas sociedades industriales, por lo que la contraposición que el sistema español supone con lo que, en la obra de Michael Reagan, *The new Federalism*, se denomina «federalismo interdependiente», ha motivado al profesor de la Universidad de Filadelfia, y reputado federalista, Daniel Elazar, para manifestar que «el sistema autonómico español tiende al separatismo» (17).

(15) «El Tribunal (...) ha desarrollado una argumentación que resulta —no tanto actual como potencialmente— *expansiva de la posición del Tribunal Constitucional en relación con la de los poderes constituidos* y, particularmente, la del legislativo, la teoría de lo que aquí hemos designado como «reserva de Constitución» (P. CRUZ VILLALÓN: «Reserva de Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA).

(16) L. Cosculluela advirtió tempranamente que el interés respectivo era *el criterium* último de la distribución territorial de las competencias (RAP, págs. 7 y sigs).

«El artículo 137 de la Constitución delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981).

«La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de agosto de 1981 seguramente influenciada como se ha dicho, por la recepción en España de la doctrina del profesor alemán Burmeister, ha reconocido la interconexión de los intereses locales y supralocales, diciendo: «La creciente complejidad de la vida social ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales.»

(17) «Lo más importante de un Estado federal es que la Constitución establece mecanismos de participación de los Gobiernos autónomos en el Gobierno del Estado, y en el sistema español se echan de menos estos mecanismos. Se contempla la creación de varios Gobiernos regionales, pero *no se institucionaliza la participación de los mis-*

Y es que como la doctrina se ha encargado de poner de manifiesto, en los Estados federales el sistema de distribución del poder está contrabalanceado con mecanismos que permiten configurar el interés general de manera cooperada, siendo la Cámara Alta el lugar tradicional para la imbricación de los Estados miembros en las decisiones políticas de alcance nacional, en la que aquéllos tienen representación que, o bien es igual para todos, independientemente de su extensión e importancia —caso de Estados Unidos, Suiza, Austria y Australia—, o bien está en relación cuantitativa con la población como es tradicional en Alemania.

Sistema cooperativo que alcanza también a la formación del ejecutivo en el que es patente la colaboración de los Estados. Y así en los Estados Unidos la base federalista se encuentra en la composición del colegio electoral en función de la población de los Estados miembros. En Suiza, por costumbre constitucional, se encuentran representados en el Consejo Federal —poder ejecutivo— los tres grupos lingüísticos —baluarte del espíritu regional— además de los dos Cantones más importantes, Ginebra y Zurich, y en la República Federal de Alemania la elección del presidente federal — pese a tener escaso poder ejecutivo— se lleva a cabo por la Asamblea federal compuesta por los miembros de la Dieta federal (Bundestag) e igual número de delegados de las Dietas de los Länder (18).

En este orden de cosas, la República Federal de Alemania representa para nosotros un ejemplo verdaderamente aleccionador por cuanto ha resuelto inteligentemente el problema al incardinar a los Estados miembros no sólo en la promoción legislativa de «interés general», sino también en cuanto se

mos en la toma de decisiones que afectan a todo el Estado, por lo que crea una dinámica de separación y no de integración» (DANIEL ELAZAR, profesor de las Universidades de Filadelfia y Jerusalén: Conferencia dada en el II Congreso de CITEP, Madrid, 1980).

«La única manera de realizar por medio de la Autonomía una verdadera separación orgánica consistiría en acordar a los poderes regionales una competencia conjunta en la elaboración de las leyes nacionales, o bien dando a estos poderes un derecho de veto sobre esas leyes, o bien por medio de un órgano nacional eso es una segunda Cámara que beneficiaría de una participación decisional a la legislación nacional» (Profesor MICHAEL TROPER, de la Universidad de Burdeos. II Congreso de CITEP, citado).

Según MOUSKHELI: «El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional, participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las colectividades públicas inferiores» (*Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, 1941, pág. 319).

(18) Véase LOEWENSTEIN: *ob. cit.*

refiere a su administración, lo que tiene lugar a través de la segunda Cámara —Bundesrat— que no obstante estar integrada por miembros de los Länder, no es propiamente una «Cámara de Länder» sino un órgano del Gobierno federal (19), haciendo que los Länder, con amplia autorresponsabilidad, sean los verdaderos responsables de la casi totalidad de la función administrativa (20), mientras que en el caso español, por contraposición, no se ha buscado la interrelación ordinaria poder central-poderes autónomos (21), dejándose la solución de los conflictos, como fue dicho, a una mecánica «judicialista» (22), como lo ha venido a corroborar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA.

Y así mientras el entrecruce de las diversas categorías de «interés colectivo» en las sociedades desarrolladas, es la razón que ha dado lugar a que en la Ley Fundamental de Bonn, la distribución de competencias y el ejercicio del poder, estén basados en meditados mecanismos de colaboración, normalmente impidentes de ordinarios conflictos interorgánicos (23), en el caso español la escasa interrelación de los distintos centros de poder político en

(19) «Por intermedio del Consejo Federal (Bundesrat), los Länder cooperan en la legislación y administración de la Federación» (art. 50 de la Ley Fundamental alemana de 1949).

(20) «Los Länder ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente Ley Fundamental no determine o admita otra cosa» (art. 83 de la Ley Fundamental de 1947).

(21) «Hay que decir que la estructura parcialmente autonómica del Senado no resulta ser un instrumento suficiente para considerarla Cámara de representación territorial» (L. VANDELI: Congreso CITEP, Madrid, 1979).

(22) «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario» (art. 153 de la Constitución española).

(23) En este sentido la Constitución alemana además de resolver el problema de la colisión entre el Bund y los Länder con fórmulas cooperativas, respecto de los municipios, en lugar de reconocerles un núcleo competencial propio, les garantiza el derecho a intervenir en todos los asuntos que afectan a la comunidad local —art. 28.2—. Véase los comentarios a la doctrina de Burmeister en L. PAREJO ALONSO: *Garantía institucional y Autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, y J. SANTAMARÍA PASTOR: «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 6.

la formación de las decisiones de interés común desmiente el principio constitucional de «solidaridad» y encuentra su motivación en la idea de una compartimentación rígida del respectivo interés colectivo.

Ello explica el por qué en nuestra Constitución no se ha introducido un precepto equivalente al artículo 72 de la Ley Fundamental alemana que permite establecer un ordenamiento legal unitario para todo el territorio alemán, y no a nivel de bases o principios sino a nivel articulado en la mayor parte de las materias económicas inicialmente atribuidas a los Länder (minería, industria, energía, transportes, comercio, régimen bancario y bursátil, ganadería, bosques, etc.), cuando su regulación aislada por los Länder pudiere afectar a los intereses de varios de ellos o cuando «lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica» del Estado alemán (24).

(24) Artículo 72:

1.º En el plano de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa.

2.º En este plano, la Federación tiene la facultad de legislar cuando exista la necesidad de reglamentación por ley federal en los siguientes casos:

1. Cuando un asunto no pudiere ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder.

2. Cuando la regulación de un asunto por ley de Land pudiere afectar los intereses de otros Länder y los intereses generales.

3. Cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Land.

Entre las materias objeto de «legislación concurrente», el artículo 74, incluye:

11. La legislación en materia de economía (minería, industria, energía, artesanado, pequeña industria, comercio, el régimen bancario y bursátil, seguros de Derecho privado).

11. a) La producción y el aprovechamiento de la energía nuclear con fines pacíficos, la instalación y explotación de plantas al servicio de dichos fines, la protección frente a los peligros que puedan derivarse de la liberación de energía nuclear o de la producción de rayos ionizantes, y la eliminación de materiales radioactivos.

12. El Derecho laboral con inclusión del régimen orgánico de las empresas, la protección del trabajo y las oficinas de colaboración, así como el seguro social con inclusión del seguro de desempleo.

13. El régimen de las ayudas a la formación profesional y el fomento de la investigación científica.

14. El derecho de expropiación en lo referente a las materias comprendidas en los artículos 73 y 74.

15. La transferencia de la tierra, de las riquezas naturales y medios de producción a propiedad colectiva y otras formas de economía colectiva.

16. La prevención del abuso de poder económico.

17. El fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, el asegurar la alimentación, la importación y exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales, la pesca costera y de alta mar y la protección de las costas.

Unidad legislativa que, en definitiva, es soporte de la unidad económica y que, en el caso español, y en congruencia con la distribución policéntrica del poder, sólo se aspira a asegurar mediante reconocimiento a favor del «Estado» de la potestad de establecer, «Bases» y «Legislación básica» —en las que no obstante no se incluyen materias como los transportes— (artículo 149.1) y, finalmente, como quedó dicho, a través de la potestad extraordinaria de promover «leyes de armonización» (art. 150.3), que igualmente se limitan al orden de los principios (25).

Con lo que al generalizarse la distribución de la producción legislativa a dos niveles —principios y normas de detalle— en función del respectivo «interés colectivo» —nacional y regional— con un correlativo reconocimien-

18. Las transacciones inmobiliarias, el derecho del suelo y el régimen de los arrendamientos agrarios, de las viviendas, de las colonias y hogares (*Heimstättenwesen*).

19. Las medidas contra las epidemias y las epizootias que amenazan a la colectividad, la admisión a las profesiones médicas, paramédicas y afines, así como el comercio de medicamentos, remedios, estupefacientes y tóxicos.

19. a) La seguridad económica de los hospitales y la reglamentación de las tarifas de los mismos.

20. Las medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y estimulantes, artículos de consumo, piensos, semillas y plantas agrícolas y forestales, la protección de plantas contra enfermedades y plagas, así como la protección de animales.

21. La navegación de alta mar y de cabotaje, así como las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, las vías marítimas y las vías navegables interiores destinadas al tráfico general.

22. El transporte de carretera, el régimen para automotores y la construcción y el mantenimiento de las grandes carreteras, así como la percepción y distribución de derechos por la utilización de vías públicas con vehículos.

23. Los ferrocarriles que no sean federales, salvo los de montaña.

24. La eliminación de basuras, el mantenimiento de la pureza del aire y la lucha contra el ruido.

(25) Como consecuencia del mecanismo de los artículos 72 y 74, la potestad del Parlamento alemán de dictar leyes de principios en materias concurrentes, tiene un carácter mucho más limitado que en el caso español. A este respecto, el artículo 75 de la Ley Fundamental dice:

«En las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene derecho a dictar normas básicas en las materias siguientes:

1. La situación jurídica de las personas afectadas al servicio público de los Länder, municipios y otras corporaciones de Derecho público, en cuanto al artículo 74 a) no determine otra cosa.

1. a) Los principios generales de la enseñanza superior.

2. El régimen jurídico general de la prensa y del cine.

3. La caza y la protección de la naturaleza y de la estética del paisaje.

4. La distribución de la tierra, la planificación del espacio y el régimen hidráulico.

5. El empadronamiento y los documentos de identidad.»

to de «competencias exclusivas», en cuanto representación de una parte alícuota del *imperium* o poder político total del Estado, se propicia que la producción legislativa, en los respectivos ámbitos central y autónomos, tenga lugar, no en términos de colaboración intersubjetiva, sino a manera de confrontación, con la consiguiente descoordinación del cuerpo legal.

Y si bien, en otro orden de cosas, como cierre del sistema, se arbitra finalmente un instrumento vertebrador, cual es la planificación por ley de las Cortes Generales «de la actividad económica general» —artículo 131—, dejando aparte su dificultad práctica en un Estado cuyas Administraciones carecen de experiencia y de «cuadros adecuados», no ha de olvidarse que, como hizo notar Forsthoff generalizando el tema, ello afectaría al llamado sistema de «competencias exclusivas», degradándolas en importante medida (26).

(26) Según Forsthoff: «Ningún objetivo puede ser exclusivo del sistema de planificación y, sin embargo, de este modo se deja al margen el sistema de distribución de competencias de la Ley Fundamental. Cuando en el artículo 4.º de la Ley (de ordenación territorial), se dice que el ministro federal competente ha de efectuar su misión coordinadora sin perjuicio de las funciones y competencias de los Länder, se trata de una mera cláusula formal, que en nada modifica el hecho de que la función coordinadora se extienda también a sectores excluidos de la competencia administrativa de la Federación» (véase KAISER: *Sobre medios y métodos de la planificación moderna*, Planificación I, IEA, Madrid, 1974, pág. 88).

«No deja de ser cierto que preceptos como el relativo a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, pueden llegar a tener un trascendente efecto expansivo, hasta incluso volatilizar de un plumazo las competencias exclusivas, pero ello iría claramente contra el propio sistema constitucional basado en el ejercicio separado del poder» (G. ARIÑO: *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe).

Sobre las dificultades de la planificación en la España actual, y en los Estados descentralizados, puede verse G. SÁNCHEZ DE BURUAGA: «Estado autonómico y planificación nacional y regional», en II Colloque Franco-Espagnol, París, diciembre 1979, y Primeras Jornadas de Estudios Socio-Económicos de las Comunidades Autónomas, Sevilla, abril 1980.

«La creciente complejidad de la estructura económica, el condicionante recíproco cada vez mayor de cada una de sus partes integrantes, la concentración capitalista en empresas gigantes y, en particular, la concentración del capital financiero, así como la revolución de los transportes han dado lugar a que una serie de materias que antes tenían una naturaleza y una significación regional o estatal, la tengan ahora general y entren, por consiguiente, dentro del sistema de competencias de la Federación» (véase M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Rev. de Occidente, Madrid, 1953, pág. 244).

3.2. *La «factorización» progresiva de la acción pública en función del respectivo «interés» propicia la confrontación entre los sujetos políticos y la producción no óptima de los bienes públicos*

Volviendo al núcleo del tema, la circunstancia de que en los Estados descentralizados de las sociedades industriales, el hecho regional, trascienda de la tradicional existencia de ciertos elementos diferenciadores de tipo étnico, jurídico, histórico, cultural, etc., para alcanzar en la era tecnológica, un valor fundamental en el plano de lo socio-económico, que incluso habrá de resultar dinamizante de aquellos otros, no sólo no debe estar en contraposición con el principio de unidad económica, sino que está llamado a producir un mayor aprovechamiento de las potencialidades y de la eficacia operativa de lo territorial, para fortalecer en definitiva el mundo económico a nivel de todo el conjunto del Estado, lo que evidentemente conlleva la necesidad de facilitar recursos financieros a los poderes autónomos (27).

En este sentido resulta claro que una forma de gobierno descentralizada ofrece la perspectiva de una eficiencia económica más elevada que un sistema centralizado, al proporcionar un conjunto diversificado de *output* de ciertos bienes públicos más ajustados a las preferencias de los consumidores, los que en alguna medida, pueden seleccionar las estructuras fiscales más adaptadas a sus preferencias, lo que a su vez, debe provocar una mayor innovación y progreso técnico en la producción de bienes públicos (28).

Por ello, la política económica regional debe centrarse en reforzar el poder de atracción del propio territorio, si bien su punto central no puede estar en tabicarlo, sino en fomentar las posibilidades regionales de desarrollo y bienestar con vocación a su externalización.

Porque una acción política contradictoria y plural en el marco de un mismo Estado conduciría a la creación de microeconomías, al estancamiento económico, y, en definitiva, al subdesarrollo, por lo que en expresión de Hall, la descentralización del poder político requiere como condición complementaria llevar a cabo un proceso de «sistematización» progresiva, tanto de la acción pública como de los sujetos sociales (29).

(27) «El Estado debe potenciar sus elementos integrantes reales, a los que genéricamente se llaman regiones, para que en base a un auténtico desarrollo regional se consiga un efectivo desarrollo nacional» (J. K. GALBRAITH: *Economic Development in Perspective*, Cambridge, 1962).

(28) CHARLES TIEBOUT: «A Pure Theory of Local Expenditure», en *Journal of Political Economy*, octubre 1956.

(29) «La sistematización progresiva consiste según Hall, en la progresión desde la simple aditividad hacia la totalidad, y se opone a la factorización progresiva con-

Y es que la interconexión de «intereses colectivos» que caracteriza a las sociedades avanzadas es consecuencia de la complejidad producida en la fenomenología económica a partir de la revolución tecnológica, además del imperativo social unánimemente admitido de administrar racionalmente recursos escasos, por todo lo que al no existir, como quedó dicho, en la estructura del «Estado de las Autonomías», mecanismos de lubricación y de resolución ordinaria de los conflictos, los inevitables contactos de las diversas partes del todo, están llamados a provocar el enfrentamiento de los sujetos políticos sobre los bienes públicos, en términos de competición y de violencia institucional, dando lugar a su producción no óptima.

En este sentido se han producido ya advertencias que no deberían ser descurridas, acerca del riesgo de enquistamiento y cierre de mercados regionales frente al mercado nacional, desde el momento en que ello estaría propiciando un movimiento de signo contrario a la creación en los países de la Comunidad Económica Europea de un gran espacio supranacional en el que España aspira a integrarse (30).

A este respecto habrá de insistirse en que el legislador constitucional, al buscar una solución al problema de la atribución de competencias, no ha tenido suficientemente en cuenta que la técnica jurídica, en la que en definitiva se ha de concretar una voluntad política de acción, tiene respecto a la realidad socio-económica que intenta confeccionar dos limitaciones intrínsecas:

— La transitoriedad de una posible identidad entre lo regulado según sus términos, y la realidad de permanente cambio.

— La imperfección que supone todo intento de alistamiento de materias económicas en un «encasillado» en términos jurídicos, dado lo difuminado de las fronteras entre unos y otros fenómenos económicos, en razón de sus

sistente en el progreso de la totalidad a la independencia» (véase A. D. HALL: «Some Fundamental Concepts of Systems Engineering», en *Systems Analysis*, Middlesex, 1973. Nota de GARCÍA PELAYO: *ob. cit.*

(30) «Junto a afanes de autonomía política enarbolados por numerosas regiones españolas, también se detectan ahora en el terreno económico claros síntomas de segregación (...) A los países miembros de la CEE les debe importar en sumo grado que España, antes de su entrada en el Mercado Común, llegue a crear unas condiciones económicas interiores que no contradigan los objetivos centrales del tratado de Roma» (WALTER HAMM, profesor de Economía Política de la Universidad de Marburg: «Peligros para España», en *Revista Información Comercial Española*, núm. 1.767, 1981).

externalidades y de la infinita y cambiante red de interdependencia entre los mismos (31).

Todo ello explica que, tomada conciencia de que en las sociedades avanzadas, se produce una cada vez mayor interrelación de los «intereses» encomendados a los distintos centros de poder político, los problemas de colisión entre los mismos en las amplias zonas de materias compartidas, se resuelven en los modernos federalismos a través de fórmulas cooperativas que permitan ejercer el poder de dirección-coordinación al sujeto central, sin recelo por parte de sus «partenaires» regionales, cual fue visto al analizarse el supuesto alemán.

Mientras que en el caso español, como también fue visto, al no estar incardinados los poderes regionales en las instituciones centrales a que corresponde definir el «interés general», y establecerse correlativamente un sistema de competencias «exclusivas-excluyentes», la aplicación práctica de los postulados de eficacia, funcionalidad y progreso, que informan la «Constitución Económica», sitúan al Tribunal Constitucional en una especie de función autónoma que le obliga a dirimir más allá de lo jurídico-político cuándo y en qué forma la actuación de los distintos centros de decisión política propicia el progreso y el desarrollo socio-económico, o por el contrario conduce al estancamiento económico y al empobrecimiento.

Por lo que no deberá extrañar que en las Sentencias del alto Tribunal, en que hayan de dirimirse conflictos de competencias interorgánicas, prevalezcan las motivaciones jurídicas sobre las exigencias de la racionalidad económica, lo cual pone al Estado ante el grave riesgo de una producción no óptima de los bienes públicos.

Todo ello nos lleva a reiterar la reflexión de que el excesivo doctrinarismo que en algunos aspectos presidió la redacción de la Constitución, hizo olvidar que al Estado meramente productor de leyes de la sociedad preindustrial, cometido ya entonces discutido por Lorenz Von Stein, ha sucedido un Estado empresarial, productor de servicios, con un intenso cometido tecnificado, cuya legitimidad democrática ha de corvalidarse mediante la eficacia de su gestión (32).

(31) Seminario sobre «El Estado de las Autonomías», «Poder autónómico, Poder central», organizado por CITEP, Madrid, marzo de 1981. Trabajo de P. de la Puente, de la Universidad del País Vasco.

(32) «El Estado social, el Estado de prestaciones y concretamente el Estado *manager* va asociado a un principio de legitimidad constituido por la *performance*, la funcionalidad o la eficacia de su gestión, principio que coexiste con otros principios de legitimidad y que en el sistema del Estado social deben subordinarse o, si se quiere, interactuar con la legitimidad democrática» (véase *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, *ob. cit.*, pág. 38).

IV. LA INFRAVALORACION DE LA FUNCION EJECUTIVA
Y DEL COMETIDO DE LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS EN EL NUEVO ESTADO

La civilización tecnológica y la complejidad de la vida social que la misma comporta, han provocado en unos cuantos decenios, una profunda transformación del Estado, que de desempeñar en la sociedad liberal burguesa un cometido predominantemente legislador y sólo subsidiariamente actuante, ha pasado en la sociedad industrial a ser un Estado esencialmente gestor o de prestaciones, o en palabras de García Pelayo, un «Estado manager», es decir, que asume la acción directora e integradora de la sociedad nacional (33).

Y es que ahora, la función capital del Estado, no es ya sólo legislar, sino, ante todo actuar, y actuar con eficacia, porque su *substratum*, además del «ciudadano» y sus derechos, lo es el progreso técnico, el fomento y la repartición de la riqueza y en definitiva el bienestar general.

De aquí que desde la revolución keynesiana, y especialmente a partir de la segunda guerra mundial, las Constituciones de los Estados modernos vayan dedicando una creciente atención a cuanto se relaciona con los principios básicos del orden económico, es decir, a la «Constitución económica».

Ello ha supuesto una ruptura con las Constituciones liberales típicas del siglo XIX, que no hacían específicamente problema del sistema económico, aún cuando al establecer el régimen de derechos y libertades ciudadanas, trataban del derecho de propiedad, de la libertad de comercio, del sistema arancelario, etc., lo que refleja los principios propios del capitalismo liberal entonces vigente.

De aquí, el lugar preeminente que la llamada «política económica» ha venido a ocupar en lo que ya se llama el «Estado contemporáneo», así como el valor que la planificación ha llegado a adquirir, como instrumento para garantizar la concepción y realización de aquélla en forma integrada y sistemática, asegurando la dirección permanente del conjunto socio-económico nacional.

Esta nueva función del Estado, que surge ante la necesidad de dar respuesta a los graves y nuevos problemas de la era neocapitalista —y que como se ha venido diciendo no es privativa del socialismo ni del capitalismo— adquiere una singular relevancia cuanto más descentralizada resulta ser la estructura del poder político, por la necesidad de evitar que la repartición del

(33) Véase *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, ob. cit., pág. 36.

mismo llegue a ser un factor impidiendo o distorsionante de la unidad del sistema económico.

Dicho todo ello, ha de tenerse presente, cuanto en su momento se dijo sobre las circunstancias en que en España se produjo el cambio político, y singularmente el ambiente generalizado de abandono o rechazo de toda clase de autoritarismo, y que dio lugar a una doctrinaria sublimación del poder legislativo y correlativa infravaloración del ejecutivo, al verse emotivamente confundido con el régimen autoritario-centralista precedente, lo que produjo una grave colisión entre finalidades del Estado e intereses políticos situación paralela a la que tuvo lugar en Alemania con motivo del violento tránsito del III Reich a la República de Bonn, pero en la que aleccionadoramente, prevaleció la racionalidad y el sentido de eficacia.

De esta forma, las circunstancias que aderezaron el momento histórico del cambio, impidieron ver lo que el pragmatismo requería, es decir, que la función del Estado en la actual sociedad industrial no es sólo legislar, sino actuar eficazmente en el conjunto económico y social, lo que implicaba no desconocer que los centros de decisión técnico-ejecutiva, tienen un amplio y natural ámbito de actuación con un inalienable margen de *auctoritas*.

Y llegado aquí, será bueno reproducir las palabras de un insobornable demócrata, como García Pelayo que sitúan en su lugar la actuación ejecutiva: «El Parlamento puede y debe criticar las políticas del Gobierno; está en capacidad de deliberar sobre leyes generales, pero no siempre está en capacidad de responder en tiempo oportuno con las medidas que exigen los cambios de situación; puede aprobar planes, pero, en general, no está en condiciones de discutir su contenido técnico (...), *tiene iniciativa legislativa pero la mayoría de los proyectos son presentados por el Gobierno, que es quien dispone de los recursos técnicos para su formulación*; le corresponde formalmente legislar, pero (...) la mayoría de la legislación material toma forma de decretos, ordenanzas o de especificaciones de leyes cuadro o de especies análogas aprobadas por el Parlamento» (34).

A lo que cabe añadirse las palabras de F. Masher, eminente publicista norteamericano:

«El Gobierno ha dejado de ser meramente el guardián de la paz, el árbi-

(34) *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1980, pág. 39.

Loewenstein, comentando el sistema constitucional suizo, ha dicho: «El Consejo Federal se ha convertido en un fuerte órgano ejecutivo que domina a los otros detentadores del poder, y en lugar de mantenerse como mero agente subordinado del todopoderoso Parlamento, ha tomado papel de líder político que no le será disputado por la Asamblea» (*ob. cit.*, págs. 141 y sigs.).

tro de las disputas y el suministrador de servicios comunes. El Gobierno se ha convertido directa o indirectamente, para bien o para mal, en el principal innovador, en el responsable de determinar las grandes prioridades sociales económicas, en el guía y el guardián de los valores sociales, en el capitalista y el empresario o subvencionador de la mayoría de las nuevas empresas en gran escala.»

Lo que, como hace notar C. Paramés, adquiere un gran relieve, por cuanto no son manifestaciones de algún escritor socialista, sino de un escritor del país que ha elevado a la categoría de dogma la iniciativa privada y la economía de mercado (35).

Y en parecido sentido cabe traer a colación el «Informe de los expertos en Administración pública» de las Naciones Unidas de 1971, en el que se lee: «... Los Gobiernos nacionales desempeñan un papel central en la promoción del desarrollo económico y social ... el papel del Gobierno es esencial tanto en los países tecnológicamente desarrollados como en los países en desarrollo, e incluye no solamente la acción directa de los órganos públicos en todos los niveles, sino también las funciones de suministro, asignación y regulación del Gobierno necesarias para acelerar el desarrollo y también para alentar la participación de la población, de las asociaciones voluntarias y del sector privado en el desarrollo nacional (36).

De ello que la supervivencia de la sociedad industrial moderna, en la presente época de crisis, exija cada vez más acusadamente, la intervención del llamado «Estado del bienestar», porque, pese a la desmitificación en que desde hace unos años, ha entrado el desarrollo económico en todas las sociedades industrializadas, la realidad es que, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, las tareas gubernativas y de las Administraciones públicas, marcan una clara tendencia a ir aumentando y tecnificándose por razones muy variadas, tales como el prestigio nacional, el avance tecnológico, el peligro de deterioro del medio ambiente, las desigualdades, etc., y porque en definitiva, la fe en un desarrollo *per se*, está siendo rectificada, después de la experiencia habida, hacia objetivos más cualitativos y sutiles, y entre los que la justicia social deberá ir sustituyendo a la magnificación de la frialdad de los datos.

Por todo ello, no puede menos de resultar llamativo el parco tratamiento dado en la Constitución a cuanto se refiere, a la función ejecutiva, a las

(35) *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, Nueva York, 1968. La cita corresponde al documentado trabajo de CARLOS PARAMÉS MONTENEGRO: *Introducción al Management*, Publicaciones de la ENAP, Madrid, 1974, pág. 435.

(36) Cita de CARLOS PARAMÉS MONTENEGRO en la misma obra.

relaciones intergubernamentales, y al montaje y funcionamiento de las Administraciones públicas, lo que denota su auténtica gravedad si se considera que el modelo de Estado resultante implica el ejercicio policéntrico del poder por parte de una pluralidad de ejecutivos y Administraciones públicas, sobre un espacio socioeconómico unitario con el fin de propiciar el progreso y la modernización de la sociedad (37).

A cuyo respecto es de advertir que la potestad reconocida al Gobierno en el artículo 97 de la Constitución para dirigir la política interior, habrá de entenderse que lo que es sin perjuicio de los Estatutos de Autonomía, por cuanto la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, la ejercerá no solamente el Gobierno central, sino también los Gobiernos autónomos en su respectiva esfera de competencia.

De aquí que uno de los aspectos más llamativos del nuevo Estado sea el tratamiento dado a las relaciones intergubernativas, por cuanto al igual que en el plano legislativo, se carece de un sistema general y ordinario de relaciones para coordinar la plural acción tecno-ejecutiva. Todo lo cual, va a poner a prueba la funcionalidad de los esquemas de ejercicio del poder, y en definitiva, la eficacia del nuevo Estado ante la sociedad industrial, cuando ésta, no se encuentra, ni previsiblemente va a encontrarse en el futuro, en situación de normalidad, sino ante situaciones de tensión que durante un largo horizonte van a afectar al núcleo esencial del todo social, es decir, al pleno empleo y al crecimiento y redistribución de la renta nacional (38).

(37) Según GARCÍA PELAYO, la tendencia al aumento de competencias de los Estados centrales en los sistemas federales modernos, se debe a «las guerras, las depresiones económicas, el intervencionismo estatal y la creciente complejidad de la estructura económica con el consiguiente condicionamiento recíproco de cada una de sus partes integrantes» (véase *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1953).

«Cuando la cláusula de reserva opera en beneficio de los Estados miembros, puede darse el peligro de que las nuevas tareas federales, nacidas a causa del impacto de la época tecnológica en la actividad estatal, no puedan ser realizadas por el gobierno federal, la solución a este crítico dilema, del que no escapa ningún Estado federal, yace, bien en una reforma constitucional que amplíe las competencias federales —camino éste emprendido por Suiza, pero que frecuentemente no es posible en otros países—, bien en una interpretación extensiva de las competencias federales a través de los tribunales, tal como ha ocurrido en los Estados Unidos. *Allí donde estén cerrados estos dos caminos, la dinámica del progreso del poder federal permanecerá estacionaria y estancada*» (LOEWENSTEIN: *ob. cit.*, pág. 357).

(38) Véase nota núm. 32.

V. LA CLARIFICACION DEL ALCANCE DESCENTRALIZADOR
DEL «ESTADO DE LAS AUTONOMIAS»
A TRAVES DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DE 5 DE AGOSTO DE 1983 SOBRE LA LOAPA

El alcance descentralizador de la Constitución española no fue bien conocido incluso por la mayor parte de la clase política en la primera etapa de su andadura (39), en lo que influía seguramente además de la complejidad del modelo, la previsión de una autonomía mayor para las llamadas «nacionalidades históricas» —País Vasco, Cataluña y Galicia, a las que se unía Navarra por el «sistema de amejoramiento foral»— y una autonomía inferior para el resto de las regiones españolas —de «nacionalidades y regiones» habla el artículo 2.º de la Constitución española— aún cuando su diferenciación real estaba más en la necesidad de dejar transcurrir cinco años para procederse a la reforma y ampliación estatutaria, que en el contenido último de la capacidad de «autogobierno» reservada a todas ellas; pero la dialéctica política se encargó de dinamizar el proceso con lo que comenzó a desvelarse el inicial desconocimiento de las coordenadas del nuevo Estado.

El esquema de una autonomía mayor reservada inicialmente sólo para las «nacionalidades históricas» fue roto al pretender situarse a Andalucía en un techo autonómico inferior, lo que como es sabido obligó al entonces Gobierno de UCD a convocar un referéndum de dudosa constitucionalidad, que daría la clave «legal» para resolver la autonomía andaluza por la vía del artículo 151, en lugar del 143, con lo que Andalucía se asimilaba al supuesto de las «nacionalidades históricas».

Por otra parte, al elaborarse el proyecto del Estatuto para Galicia, la Comisión Constitucional del Congreso, si bien tomó como modelo el Estatuto catalán, introdujo en la disposición transitoria tercera, un apartado segundo que suponía una importante variante al decir:

«En aquellas competencias sobre materias que de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto son objeto también de competencias estatales, *se estará a la delimitación que de éstas hagan las Cortes Generales mediante Ley*. Mientras dicha limitación no se realice y a reserva de lo que la misma disponga, la Comisión Mixta

(39) Es significativo recordar cómo algún grupo nacionalista gallego, justificó su abstención en el referéndum constitucional, por entender que la Constitución no respondía a la idea de Estado federal que él mismo propugnaba, cuando en sustanciales aspectos el «Estado de las Autonomías» resulta más profundamente descentralizador.

podrá acordar la determinación de las facultades que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre materia específica de interés para la misma y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Constitución.»

Ello implicaba un claro intento de corregir el sentido del proceso autonómico, dejando aparte al País Vasco y Cataluña, a fin de transformar para las demás Comunidades, el sistema de «competencias exclusivas» en un sistema de «competencias concurrentes», en forma similar a lo establecido en los artículos 72 y siguientes de la Constitución de la República Federal de Alemania, por cuanto se reservaba al poder legislativo central —Cortes Generales— a través de leyes ordinarias —leyes sectoriales, «horizontales» o «competenciales»— la tarea de delimitación de las zonas comunes, con lo que la autonomía gallega, por disposición de su Estatuto quedaba, en gran medida a merced del Parlamento central, ya que, como ha de recordarse, en el modelo español, el Senado no desempeña el papel cooperativo del Bundesrat alemán que, como fue visto, garantiza la presencia de los Länder en la determinación del interés general (40).

Pero la idea de disminuir el contenido de la autonomía gallega, cuyo Estatuto habría de servir de patrón, como hemos dicho, para las autonomías pendientes de constituir, fue unánimemente contestada al igual que había ocurrido en Andalucía, incluso desde el partido mayoritario entonces en el poder, lo que dió lugar a una nueva convocatoria de la Comisión Constitucional que finalmente suprimió el transcrito precepto estatutario.

El intento innovatorio respondía a la idea de que la técnica de las llamadas «leyes horizontales» o «competenciales» promovidas desde el poder central, era el método adecuado para corregir el alcance descentralizador del título VIII de la Constitución, puesto ya de manifiesto a través de los Estatutos vasco y catalán.

En este sentido es de recordar que en su intervención parlamentaria del 20 de mayo de 1980, durante el debate de censura al Gobierno, el entonces presidente, Suárez, había dicho: «Ni la Constitución ni los Estatutos resultan siempre suficientes para delimitar en ciertos casos con la necesaria precisión la distribución de competencias respectivas entre los poderes centrales y territoriales.» Añadiendo: «Las leyes sectoriales han sido precisamente la técnica que han utilizado los Estados federales para superar el viejo

(40) En el trabajo colectivo *Javier de Burgos: España, por un Estado federal*, se propone la transformación del Senado en el intérprete del interés general del Estado y que sus actos sean vinculantes para el común de las Comunidades Autónomas (Argos Vergara, Barcelona, mayo 1983, pág. 198).

mito de las competencias exclusivas al construir los federalismos cooperativos que en Alemania occidental, en Austria y en Estados Unidos, por citar tres ejemplos, prevalecen hoy en el mundo ... La discusión de estas leyes es la gran ocasión para la construcción de un Estado de Autonomías, igual para todos, y no creado desde la sola óptica de la consideración singular de los intereses territoriales. Gracias a estas leyes se han transformado los Estados federales modernos.»

A cuya proposición, el diputado nacionalista catalán Roca Junyent, miembro que había sido de la Comisión redactora de la Constitución, respondió: «Si de lo que se trata es que éstas —las leyes competenciales— afecten a las denominadas competencias exclusivas, esto es una cosa que nosotros *no compartimos ni podemos aceptar. Porque por esta vía el Estatuto entra en vía de absoluta inoperancia.* Habríamos perdido el tiempo negociando, matizando, concretando para que en definitiva una ley del Estado nos diga exactamente dónde está el límite de una cosa o de otra.» Añadiendo: «Si hay un tema político y el tema de las autonomías lo es por excelencia, intentémos resolver este problema desde la política. Hagámos las autonomías desde y con los políticos, no con los tratadistas, ni con los juristas.» Con lo que seguramente, consciente del problema político que se avecinaba al romperse diferencias básicas entre «nacionalidades» y «regiones», aludía a la difícil gobernabilidad de un Estado con diecisiete autonomías dotadas de un alto techo competencial.

Así las cosas, la creciente preocupación de los partidos mayoritarios de implantación nacional, por la marcha del proceso autonómico dió lugar a los llamados Pactos Autonómicos (41), suscritos finalmente en 31 de julio de 1981 por UCD, entonces en el poder, y por el PSOE, los que por diversas causas no fueron suscritos por otros partidos «nacionales», y entre los que se incluía la promulgación de una Ley Orgánica y Armonizadora del Proceso Autonómico (LOAPA), que contenía un conjunto de normas complementarias de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía entonces aprobados; Pactos Autonómicos que, como se sabe, fueron precedidos por un informe rendido por la llamada Comisión de Expertos —Comisión Enterría—, constituida previamente, cuyo proyecto de ley, aparte de su discutible virtualidad en cuanto a la pretensión de fortalecer la idea de «conurrencia y cooperación» (42), al ser objeto de impugnación mediante recursos previos de in-

(41) L. VANDELLI ha venido a definir los «Pactos Autonómicos» como «Convención Constitucional», en cuanto los considera fuente del ordenamiento constitucional (véase *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982).

(42) J. DAMIÁN TRAVERSO: «La LOAPA o la inútil precaución», en el diario *Ya* del 3 de noviembre de 1981.

constitucionalidad por parte de los Parlamentos y Gobiernos vasco y catalán y por cincuenta diputados de las Cortes Generales, brindó una ocasión excepcional a las fuerzas políticas «nacionalistas» para abrir un debate en profundidad ante el Tribunal Constitucional, sobre la estructura del nuevo Estado.

El 5 de agosto de 1983, el Tribunal Constitucional dictó su ya famosa Sentencia votada por unanimidad, en la que, aún dejando de hacer pronunciamientos de fondo respecto de algunos de los problemas suscitados que por consiguiente quedan a resultas de ulterior doctrina constitucional, clarifica a nuestro entender en forma decisiva, los *sui generis* perfiles de la delimitación competencial y la situación interrelacional de los órganos generales del Estado y las Comunidades Autónomas, confirmando el alcance profundamente descentralizador de la decisión potencial por la autonomía política, contenida en el artículo 2.º y título VIII de la Constitución y hecha realidad en los Estatutos de Autonomía (43).

En este orden de cosas conviene salir al paso de recientes análisis que a nuestro entender, aunque incardinados en esquemas de alta precisión jurídica (44), hacen desmerecer, sin embargo, el sentido final, es decir, el alcance politológico de la ya famosa Sentencia, en cuanto descubre las coordenadas del modelo de Estado en el medular tema de la estructuración del poder, una vez culminado en lo esencial el montaje del nuevo Estado, por lo que, en este orden de cosas, entendemos que la Sentencia ha entrado con todas sus consecuencias en el proceso final de concretización del modelo de Estado.

En este sentido, a nuestro entender, el Alto Tribunal ha tenido la virtud de venir a esclarecer las siguientes líneas maestras del modelo de Estado resultante del mandato constitucional:

(43) L. VANDELLI en la *ob. cit.*, pág. 410, entendió que los «Pactos Autonómicos», fundamentalmente de la LOAPA, se situaban en un espacio que la Constitución dejaba abierto permitiendo la intervención de reglas posteriores complementarias de la previsión constitucional, que en modo alguno la violaban. Obviamente tal no ha sido el criterio del Tribunal Constitucional en su Sentencia sobre la LOAPA.

(44) Muñoz Machado, haciendo una dura crítica de la Sentencia de la LOAPA, ha dicho: «Apagados los últimos ecos (de la Sentencia) todo volverá a estar como estaba.» Y en otro pasaje: «Los recurrentes, pasadas las primeras euforias, bien comprensibles, quizá tengan la amarga sensación de quien ha ido por lana y ha vuelto esquilado» (S. MUÑOZ MACHADO: «La interpretación de la Constitución, la arronización legislativa y otras cuestiones [La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983]: asunto LOAPA», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 9).

- a) *La incardinación del «interés colectivo» de las Comunidades Autónomas en el «interés general» de la nación española, se garantiza a través del ordenamiento jurídico estatal previsto en la Constitución y no de un sistema ordinario de relaciones institucionales.*

A este respecto la Sentencia resulta concluyente cuando al analizar los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, en su F.J.4, dice: *«El constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales»*, lo que explica que en el sistema constitucional español, el no establecimiento de un sistema ordinario de relaciones institucionales similar al de los países que siguen el llamado «federalismo interdependiente», no es algo accidental, sino que responde a la clara determinación del legislador constituyente, de situar la imbricación de los distintos niveles de «interés colectivo» y con ello la garantía del principio de solidaridad, en la ley, es decir en el ordenamiento jurídico promovido por las Cortes Generales en cuanto representación genuina del pueblo español —artículo 66— y único titular de la soberanía —artículo 1.2.

Cuya motivación ha de encontrarse, como en su lugar fue dicho, en la desconfianza hacia el ejecutivo que presidió la tarea constituyente, una vez agotado el régimen autocrático precedente depreciador de las libertades públicas, y en la correlativa sublimación de la ley y del sistema parlamentario de gobierno.

Lo que unido a la necesidad de articular régimen parlamentario y descentralización política hasta posibilitar el «autogobierno regional», explica que el constituyente haya limitado el papel del legislador central, no permitiéndole, como aclara la Sentencia, *«incidir con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria; ello, tanto sea por medio de ley ordinaria para «integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución»*, lo que ya advirtió en su día el diputado Roca Junyent al referirse a la inconstitucionalidad de las llamadas «leyes horizontales», como por medio de Ley Orgánica, ya que como recuerda la Sentencia, tal posibilidad fue significativamente desechada en las Cortes Constituyentes.

Lo que a su vez explica que en determinados supuestos, el constituyente haya limitado el papel del legislador central al nivel de «bases» y «principios», por cuanto posibilita a las Comunidades Autónomas incardinar, el «interés regional» en el «interés nacional» a través de legislación articulada propia. Y es que, como hacer notar la Sentencia: *«El sistema constitucional*

de distribución de competencias (...) limita (...) las posibilidades de las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa» (45).

Sin que ello suponga contradicción con lo manifestado en el sentido de que las Cortes Generales «pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello», por cuanto el derecho estatal es en todo caso supletorio del de las Comunidades Autónomas, con el alcance que certeramente hizo ver Ignacio de Otto (46).

Y sin que tampoco quede enervada la potestad del legislador estatal de dictar «leyes armonizadoras» que puedan alcanzar a la producción legislativa de las Comunidades Autónomas, si bien habrá de serlo, cuando así proceda, a nivel de «*principios*», es decir, respetando el espacio legislativo propio que configura el «interés regional» y sin dar lugar en ningún caso al establecimiento de potestades de control distintas de las previstas en la Constitución (47).

Por todo lo cual, a nuestro entender la Sentencia no puede ser tachada de incongruencia, al haberse centrado en descubrir las coordenadas del «Estado de las Autonomías» trazadas por el legislador constituyente, aún cuando sea tema diferente el relativo a la efectividad del modelo (48).

(45) Llama la atención cómo en el sistema español, la ordenación común de una parte importante de la actividad socioeconómica queda relegada a «bases» y «principios» a promover por las Cortes Generales, mientras que en la Ley Fundamental alemana, el juego combinado de los artículos 72 y 74, posibilita su ordenación unitaria a nivel articulado para todo el Estado, situación a la que no es ajena la existencia de una institución de cooperación legislativa como el Bundesrat.

(46) Véase el interesante trabajo de I. DE OTTO Y PARDO: «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, Madrid, 1981.

(47) Véase en nuestro trabajo «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significados y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución», el apartado V.A), «Las leyes de armonización como manifestación auténtica del principio de prevalencia del Derecho estatal y su ausencia de consecuencias en las relaciones intergubernativas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, UNED, Madrid, 1983.

(48) L. PAREJO ALONSO ha expuesto que la Sentencia acusa falta de congruencia con la entidad del problema suscitado, añadiendo que deja «subsistente la generalizada sensación de inseguridad acerca del modelo autonómico» (véase «Algunas reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, relativa al proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 9).

- b) *Al no existir un sistema ordinario de relaciones institucionales, la compatibilización de los principios de unidad y autonomía, requiere una actuación coordinada de las Administraciones central y autónomas, que se sitúa en el plano del «voluntarismo político».*

La Sentencia ha dejado sentado que «la autonomía exige en principio (...) que las actuaciones de la Administración autonómica *no sean controladas por la Administración del Estado*, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionales previstos». Aclarando que «el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas *en una situación de dependencia jerárquica de la Administración del Estado*» (49).

Pero sentado todo ello, se ha cuidado también de precisar que el principio constitucional de unidad demanda una estrecha colaboración intergubernativa, especialmente en cuanto se refiere a la actividad económica.

Y en este sentido, ante la necesidad de compatibilizar unidad y autonomía, el Tribunal Constitucional se decanta hacia la necesidad de colaboración y actuación convergente de los agentes políticos en las zonas comunes, a cuyo efecto se dice: «*La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía (...) implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre las que se encuentran las conferencias sectoriales*» (50).

Si bien ante la posibilidad de que ello pueda afectar al sistema de reparto de competencias establecido en la Constitución y los Estatutos, se declara que «dichas Conferencias no pueden sustituir a los órganos propios de las

(49) Se refiere al artículo 7.2 de la LOAPA, declarado inconstitucional, que decía: «El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas.» Precepto que parecía estar inspirado en el artículo 84, apartados 2 y 3, de la Constitución de Bonn, que establece poderes de vigilancia al Gobierno Federal para que los Länder ejecuten las leyes federales conforme a Derecho.

(50) El artículo 8.1 del proyecto de la LOAPA, declarado constitucional, dice: «A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, conferencias sectoriales de los consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»

Comunidades, *ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos.*» Añadiéndose: «Las Conferencias sectoriales han de ser *órganos de encuentro* para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción.»

Lo que a su vez guarda estrecha relación con la posición adoptada por la Sentencia al tratar el crucial problema de la incidencia que, en el sistema de «autogobierno», puede llegar a tener la función coordinadora y planificadora reconocida al Estado en los artículos 149.1.13 y 131.1.

Y así, si bien respecto de la primera (51), se comienza por decir que, «*evidente (...) que la colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías*, se añade seguidamente que el principio de coordinación, *que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución*, respalda la creación de órganos coordinadores que fijen *pautas de actuación* al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados». Con lo que la coordinación intergubernativa parece situarse en el plano de las reglas de conducta, sin trascender al orden de las potestades decisorias, aun cuando cautelarmente la Sentencia manifiesta que el alcance de las potestades estatales de coordinación, «será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia».

Conducta ambigua que se repite al abordar el espinoso tema del planeamiento a que se refiere el artículo 131 de la Constitución (52), en el que la representación del Estado alegó que la LOAPA no hacía más que reflejar la primacía del plan resultante de la Constitución, tema al que los recurrentes prestaron especial atención, argumentando la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, que el artículo 9.º del proyecto de ley, pretendía «controlar ilegítimamente las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación de su espacio, sobre las obras públicas, los ferrocarriles

(51) El artículo 149.1 sólo habla de competencia exclusiva del Estado en «coordinación de la planificación general de la actividad económica», «coordinación general de la investigación científica y técnica» y «coordinación general de la sanidad».

(52) El artículo 131 de la Constitución dice:

«1. El Estado mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación *de acuerdo* con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.»

les y carreteras, los puertos y aeropuertos no comerciales, la agricultura y ganadería, los montes y las aguas, materias todas que el artículo 148 de la Constitución define como propias y específicas (de las Comunidades Autónomas) y que los Estatutos de Autonomía ya aprobados han asumido con el carácter de competencias exclusivas» (53).

Respecto a lo cual la Sentencia se limita a indicar que *«la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos y no cabe tratar de establecerla en una norma emanada del legislador estatal»*, por lo que no está permitido al mismo *«establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas»*.

Con todo lo que, y aún constatando el grado de indefinición que supone el haber deferido un pronunciamiento definitivo sobre el importante tema de la primacía del plan, entendemos que al remitirse la Sentencia a cuanto resulte *«de la Constitución y de los Estatutos»*, y haber ya precisado a este respecto que: *«El legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas»*, supone, a nuestro entender, que el Tribunal se decanta hacia un escrupuloso respeto por el sistema de autogobierno, lo que se pone también de manifiesto, al rechazar la Sentencia la atribución de un papel arbitral al Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, por cuanto, según se dice, trasciende el plano *«de la colaboración y la coordinación»*, para invadir las respectivas esferas de competencia, aun cuando no pueda desconocerse que, una de las previsiones constitucionales —artículos 131.1— es planificar a través de Ley de las Cortes Generales, bien que ello haya de serlo *«de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas»*.

Lo que en definitiva, sitúa el tema de la colaboración intergubernativa en materia económica, en una suerte de «voluntarismo político», conducente al ejercicio convergente del poder por parte de sus respectivos titulares,

(53) El artículo 9.º decía lo siguiente:

«1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución.»

por cuanto en tal situación, no parece posible que las «directrices» y «objetivos» que han de integrar el plan económico, puedan dar lugar a que la ley de las Cortes Generales aprobatoria del mismo, tenga virtualidad para imponer coercitivamente a los poderes autónomos, la adopción de medidas de actuación, que seguramente habrán de suponer incluso el ejercicio de la función legislativa propia en una determinada orientación, salvo que la Ley del plan termine siendo formalmente una «Ley armonizadora» (54).

Todo lo cual, a nuestro entender, y hecha abstracción de la disfuncionalidad a que todo ello conduce, no deja de resultar coherente con los principios informantes del «Estado de las Autonomías» cuales son, el estricto respeto del principio de autogobierno y la incardinación a través de la ley, del «interés regional» y del «interés nacional», de cuyo marco es garante ordinario, no el poder central, sino el Tribunal Constitucional, conforme seguidamente veremos.

- c) *Para cubrir el vacío institucional, el Tribunal Constitucional, en cuanto supremo intérprete de la Constitución, asume por extensión, la función autónoma de asegurar la unidad socioeconómica de la nación, a través de los litigios intergubernativos.*

La descalificación que la Sentencia contiene respecto del legislador estatal para dictar normas meramente interpretativas del esquema constitucional de distribución del poder, situado en la Constitución y en los Estatutos, y la reafirmación que hace de su condición de «intérprete supremo» de la Constitución, supone como se ha dicho, «la equiparación entre Tribunal Constitucional y poder constituyente» (55).

En este sentido todo parece corroborar que el Tribunal ha apreciado que las coordenadas del sistema, conducen inevitablemente a situarlo en el papel de único superador de la dialéctica en que, la falta de mecanismos de dirección y cooperación colocan al poder central y a las Comunidades Autónomas a la hora de interpretar el bloque constitucional —Constitución y Estatutos— en el terreno de la delimitación competencial, lo que, como dijimos, va a afectar sustancialmente a la producción de los bienes públicos y en definitiva al desarrollo de los fenómenos económicos.

Y es que no puede desconocerse que el singular sistema de distribución del poder total del Estado en partes alícuotas entre los órganos generales y

(54) Véase nota 26.

(55) Véase L. PAREJO ALONSO: trabajo citado, pág. 179.

las Comunidades Autónomas, ejerciendo éstas un poder ordinariamente aislado, podría verse más complejizado de admitirse que el legislador estatal puede dictar normas meramente interpretativas del esquema competencial, ya que correlativa y coherentemente, dentro de la lógica del sistema, habría que admitir que los legislativos autónomos están igualmente facultados para dictar normas interpretativas de sus respectivos Estatutos al «limitarse» a operar en su propio ámbito de «autogobierno» y constituir aquélla virtualmente la «Constitución regional».

Peligrosa situación que seguramente ha debido pesar en el ánimo del Alto Tribunal, al vetar la posibilidad de producción legislativa de tal naturaleza —lo que ha escandalizado a ilustres juristas—, con lo que se evita un nuevo factor dinamizante de la separación del poder, si bien a cambio de configurar a la institución, como acertadamente se ha dicho, en «reserva de jurisdicción constitucional» (56).

De todo ello la extraordinaria importancia que la Sentencia tiene en cuanto supone concretizar que el Alto Tribunal asume una función autónoma derivada de su carácter de supremo intérprete del orden constitucional, bien que ello conduzca a un creciente y peligroso protagonismo de su papel arbitral en la dialéctica intergubernativa.

Lo que como ha dicho L. Vandelli, podría perjudicar al Tribunal Constitucional al acentuar «la jurisdiccionalización de los problemas de oportunidad, disminuyendo su prestigio de juez constitucional, al tener que asumir un papel consistente en la definición de la política con respecto a las Comunidades Autónomas, y al hacerse cargo de la solución de conflictos políticos que constitucionalmente deberán encontrar solución en otros lugares» (57).

Y es que las insuficiencias de un diseño competencial llamado a verse en permanente situación conflictiva, van a situar al Tribunal Constitucional en el cometido de dirimir, supuesto a supuesto, los conflictos relativos a temas como el mantenimiento del mandato de progreso y modernización, cuando los agentes políticos actúen con desconocimiento de una suerte de *moral obligationes* que impone la llamada «Constitución Económica» pese a implicar un bloque de legalidad constitucional (58).

(56) «En tanto el poder constituyente permanezca en estado latente la reserva de Constitución» se traduce en una «reserva de jurisdicción constitucional» (P. CRUZ VILLALÓN: «¿Reserva de Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 9).

(57) L. VANDELLI: *ob. cit.*, pág. 286.

(58) E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su prólogo a la obra de L. VANDELLI ha dicho que: «El papel y la responsabilidad que 'recae' sobre las espaldas del Tribunal resul-

Todo lo cual viene corroborado medularmente en la propia Sentencia al vetarse al legislador central «la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general», por cuanto de esta forma, «*el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional*», pretendiendo «completar de hecho la obra del poder constituyente».

Lo que se complementa diciendo: «Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de *intérprete supremo de la Constitución* (art. 1.º de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre *la objetivación del poder constituyente* y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél», en base a lo cual se ha sostenido que en el modelo español, las Sentencias del Tribunal Constitucional revisten un carácter normativo más que jurisprudencial (59).

IV. A MODO DE RESUMEN: CONCLUSIONES

Formuladas las consideraciones que anteceden a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, y como continuación a las conclusiones de nuestro anterior trabajo: «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los conceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución», hemos de añadir ahora, las siguientes nuevas conclusiones:

tan, pues, excepcionales, e incomparablemente superiores al que le corresponda como intérprete de cualquier otro título o capítulo —se refiere al capítulo VIII de la Constitución—, adelantando una invitación a que nuestro Tribunal se mueva en la línea histórica del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos en cuanto auténtico artífice de aquel Estado federal.»

Según PÉREZ MORENO, «debe matizarse, en las competencias del Tribunal Constitucional, la posibilidad de residenciar en él no sólo conflictos jurídicos contra normas, sino incluso pretensiones que exigen apreciaciones económicas, sociales, etc. Se atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos jurídicos entre territorios autónomos. Puede haber supuestos en los que el carácter del conflicto exija no sólo un control de la legalidad, sino de la oportunidad, por ello debería *expresamente atribuirse al Tribunal Constitucional, en párrafo aparte, el conocimiento de los conflictos basados en la infracción del principio de solidaridad regional* (...). Asimismo, debería incluirse en el Tribunal a titulados superiores expertos en economía...» (véase «Técnicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Instituto «García Oviedo», Sevilla, 1980, págs. 705 y sigs.).

(59) M. VICENS I MATAS: *Jornadas técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías*, Barcelona, marzo de 1984.

1.^a Una vez ultimado el alcance descentralizador del artículo 2.º y del título VIII de la Constitución, a través de los Estatutos de Autonomía, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, ha venido a confirmar que el Estado resultante, es un Estado *sui generis* de naturaleza «poli-céntrica» o «policéfala» (60), esencialmente diferenciado de los Estados compuestos, que siguen el llamado «federalismo cooperativo» o «federalismo interdependiente», que encuentra su motivación en *el ejercicio separado del poder* por parte de los órganos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función del respectivo «interés colectivo», razón por la cual, el legislador constitucional al mismo tiempo que no ha dotado al sujeto central de un poder ordinario de dirección-coordinación, tampoco ha previsto la imbricación de las Comunidades Autónomas en las instituciones estatales llamadas a determinar el «interés general» de la nación española.

2.^a El ordenamiento jurídico promovido por las Cortes Generales, limitado en gran medida al plano de los «principios», está llamado a garantizar ordinariamente la incardinación de los «intereses colectivos» de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en el «interés general» de la nación española y, asegura en definitiva los principios constitucionales de unidad y solidaridad, sin que de ello deriven potestades especiales para el ejecutivo central y para su Administración.

3.^a Al no disponer el Gobierno de la nación y su Administración pública de un poder ordinario de dirección-coordinación para interrelacionar el interés general y el interés regional, la obligación constitucional de hacer compatibles los principios de autonomía y unidad, implica la necesidad de crear instituciones de colaboración «*que fijen pautas de actuación*» para articular y sincronizar las respectivas decisiones de los órganos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materias comunes, lo que al situar en el plano del «voluntarismo político» el ejercicio convergente del poder, da lugar a que las discrepancias irreductibles relacionadas con los «bienes públicos» hayan de dirimirse ante el Tribunal Constitucional en términos de litigio político-administrativo.

4.^a No obstante todo ello, la Sentencia de la LOAPA ha dejado por desvelar el alcance último que, sobre las «competencias exclusivas» de las Comunidades Autónomas, es decir, sobre su «autogobierno», podrán llegar a tener las potestades reconocidas al Estado para «coordinación de la planificación general de la actividad económica» —art. 149.1.13— y en definiti-

(60) Así le denominábamos en nuestro anterior trabajo *El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución*, véase pág. 111, conclusión primera.

va la aprobación por Ley de las Cortes Generales, del planeamiento económico general —art. 131.1—. Aún cuando a la vista del «F.J. número 14» de la Sentencia, cabe interpretar que al no poderse dar lugar a «una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos», ni tener los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas «*carácter necesario y vinculante*» por cuanto condicionan las respectivas potestades de decisión, ni poderse interponer mecanismos «para la resolución de los conflictos competenciales no previstos constitucionalmente», el incumplimiento de las medidas contenidas en la ley aprobatoria del plan, que tanto pueden ser ejecutivas como de promoción normativa, no puede hacerse exigible más que a través de la apelación al Tribunal Constitucional en vía de recurso, y en último extremo, a través de la actuación coercitiva y excepcional reservada al Gobierno en el artículo 155 de la Constitución, cuya aplicabilidad práctica al supuesto, no resulta fácilmente imaginable.

5.^a El Tribunal Constitucional, en razón de su condición de supremo intérprete del orden constitucional, asume por extensión, el cometido de garantizar la correlación entre interés nacional, regional y local, a través de los litigios promovidos por los agentes públicos en defensa de sus respectivas esferas de competencia, con lo que a manera de tarea autónoma, asume la misión de asegurar la utilización racional de los recursos, la subordinación de toda la riqueza al interés general, la potenciación regional, la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, la unidad de mercado y, en definitiva, cuanto implica el cumplimiento por los sujetos políticos del bloque de legalidad contenido en la llamada «Constitución Económica», lo que viene a suponer la «jurisdiccionalización» de los conflictos intergubernativos relativos a la producción de los bienes públicos.

Todo lo cual, no puede menos de plantear el gravísimo tema de la funcionalidad y eficacia de un Estado llamado a actuar en la era tecnológica.