

ESTADO AUTONÓMICO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (*)

Por JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

SUMARIO

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO INDEFECTIBLE DEL ESTADO AUTONÓMICO. SUPUESTOS Y LÍMITES DE LA CONTRIBUCIÓN DOCTRINAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA TEORÍA JURÍDICA DEL ESTADO AUTONÓMICO.—II. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y LITERATURA CIENTÍFICA. «LATRÍA» REVERENCIAL Y «CONSTRICCIÓN ORIGINALISTA» RESPECTO DE LA DOCTRINA AUTONÓMICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—III. TAMBIÉN EN MATERIA AUTONÓMICA LA DECISIÓN POLÍTICA ES, AFORTUNADAMENTE, INSUSTITUIBLE. POLÍTICA Y JUICIO TÉCNICO.—IV. EL NÚCLEO ESENCIAL DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO: A) *El ordenamiento jurídico español como sistema de base plural pero coherente*. B) *La garantía constitucional de la autonomía*. C) *Comunidades Autónomas y reserva de ley*. D) *Legislación básica estatal y legislación de desarrollo autonómica*.

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ORGANO INDEFECTIBLE DEL ESTADO AUTONÓMICO. SUPUESTOS Y LIMITES DE LA CONTRIBUCION DOCTRINAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA TEORIA JURIDICA DEL ESTADO AUTONÓMICO

Lo que me propongo hacer a continuación es reflexionar sobre el alcance, pero también los supuestos y límites, de la contribución del Tribunal Cons-

(*) Conferencia pronunciada en el I Seminario de Estudios Autonómicos el 6 de marzo de 1991, organizado en Toledo por la Universidad de Castilla-La Mancha y dirigido por Luis Ortega.

titucional a la construcción del Estado autonómico. Naturalmente no puede esperarse que aporte sino unas reflexiones generales, pues, como bien puede comprenderse, ni el tema, ni la ocasión, ni mis posibilidades permiten un tratamiento completo, mucho menos el agotamiento de la materia.

Creo que bien puede afirmarse la existencia de una opinión unánime, lo mismo en la doctrina que en los propios agentes políticos, sobre la importancia de la actuación del Tribunal Constitucional tanto en la práctica del funcionamiento del Estado descentralizado español como en la formación de lo que podríamos llamar Teoría del Estado autonómico.

Convendría recordar que la existencia de la justicia constitucional suele hoy hacerse depender de las exigencias implícitas a que conduce la lógica de la idea normativa de Constitución, cuya superioridad en el sistema jurídico reclama la existencia de una instancia que, en el ejercicio de una función verdaderamente jurisdiccional, imponga la preeminencia de dicha norma sobre las demás. Pero sobre todo el Tribunal Constitucional se reclama en los Estados compuestos como órgano que asegura a través del tiempo la observancia del reparto competencial entre el Estado central y los Estados miembros, garantizando a la vez que la unidad del ordenamiento frente a tendencias centrífugas, la persistencia de los poderes políticos y jurídicos propios de los componentes del Estado federal.

De todos modos se ha de comprender fácilmente que explicar la necesidad o mejor indefectibilidad del Tribunal como órgano constitucional en el edificio del Estado compuesto, que es el Estado autonómico español, no equivale a dar por descontado el éxito de aquél en el desempeño de sus funciones.

Este éxito es especialmente apreciable si se cae en la cuenta de lo magro de la base doctrinal que estaba puesta a disposición del Tribunal Constitucional como consecuencia de la aportación de la literatura científica hasta ese momento. A pesar de que para nadie era un secreto que una de las tareas que la democracia habría de plantearse un día era la de la puesta en práctica de un Estado descentralizado en algún grado, se tratase de un sistema político federal o federable al modo del Estado integral de nuestra Segunda República, la reflexión jurídica sobre esta problemática era casi inexistente. No se trata ahora de ahondar en la causa de esta carencia académica, que ha de mostrarse como una falla más de la universidad del franquismo, sino de señalar su existencia, que no podía considerarse paliada por la presencia de algunas monografías históricas excelentes sobre los nacionalismos periféricos españoles, aunque curiosamente con un descuido también lamentable de la problemática del propio nacionalismo español.

Se ha sido consciente desde un primer momento de la importancia de

esta carencia y de la dificultad de suplirla con un trasvase de planteamientos y categorías procedentes de la Teoría jurídica del federalismo, perteneciente a un tipo de Estado próximo, en cuanto también variante del *genus* del Estado descentralizado, pero no idéntico al del Estado autonómico, con cuya teoría habría que reconocer puntos de conexión; a la vez que, sin duda alguna, establecer distancias.

Otro factor que subraya la importancia del éxito del Tribunal Constitucional se refiere al singular relieve político de su actuación, que plantea especiales dificultades al mismo en el rendimiento de sus funciones. Cuando hago mención a las dificultades políticas de la actuación del Tribunal no estoy olvidando el carácter únicamente jurisdiccional de sus tareas ni, por tanto, pretendo la introducción de criterios de oportunidad o mérito en los parámetros determinantes de su actividad aplicativa del ordenamiento constitucional, cuestiones a las que me referiré en seguida.

Pretendo señalar algo sencillísimo de comprender, pero que a veces se olvida especialmente por los juristas. Y es que en España la condición autonómica del Estado no es un simple expediente que organice el poder desde consideraciones de excelencia técnica, en una distribución exigida sólo o principalmente por motivaciones derivadas de su reparto eficiente o incluso de acercamiento de las decisiones políticas a los ciudadanos.

Entre nosotros, el Estado autonómico no debe ser considerado una variante original política desde el punto de vista de la disposición horizontal del poder ni un diseño constitucional propio, sino un intento tan valiente como arriesgado de ofrecer un tratamiento institucional a los problemas planteados en España por el seccionalismo político de los nacionalismos periféricos.

Esto es lo que explica la originalidad de nuestro Estado descentralizado, que no reside, por tanto, en la especificidad de sus rasgos organizativos o en la peculiaridad de las delimitaciones competenciales que se establecen entre las instancias centrales y las Comunidades Autónomas, sino en las tensiones nacionalistas que explican su aparición y a las que pretende hacer frente.

Es la centralidad e imprescindibilidad en este sistema del Tribunal Constitucional, como garante y, por tanto, elemento esencial del mismo, lo que da a su intervención un relieve político que subraya la importancia de su actuación, pero arroja también una gravedad y responsabilidad inusuales en relación con el juego de la misma institución en otros ordenamientos.

La contribución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por su parte, a la construcción de la Teoría jurídica del Estado de las Autonomías es especialmente importante, dada, de un lado, la flexibilidad, apertura e indeterminación del modelo constitucional, y de otro, en línea con lo que

se acaba de señalar, la conciencia por parte de los sujetos políticos de la necesidad de una instancia que arbitre los conflictos irreductibles entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas atribuciones competenciales. En este orden de cosas, y en paralelo con el rendimiento de la utilidad de la justicia constitucional en los ordenamientos compuestos, se ha de destacar, según hemos señalado, el satisfactorio funcionamiento en este terreno del Alto Tribunal español.

Ello no significa, naturalmente, desconocer los límites a la actuación del Tribunal Constitucional. La Constitución de 1978, aunque no configura detalladamente el modelo de distribución territorial del poder, lo prefigura en sus líneas fundamentales, de modo que existen, efectivamente, márgenes a la labor jurisprudencial: la actuación aclarativa, desarrolladora y adaptativa de la interpretación del Tribunal Constitucional no puede implicar reforma de la Constitución, pues el Tribunal, que es, efectivamente, el supremo intérprete de la Constitución, se encuentra sometido tanto al poder constituyente originario como al poder constituyente constituido. Si el poder legislativo ordinario tiene vedada la asunción de cometidos constituyentes, como clari-videntemente ha recordado nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la LOAPA, esa función también le está vedada al propio Tribunal.

De otro lado, hay que indicar que este tipo de contribución «constructiva» del Tribunal no constituye el objeto propio de su actuación jurisdiccional. No es función, efectivamente, del Alto Tribunal el elaborar la Teoría jurídica del Estado de las Autonomías, sino el decidir los conflictos concretos —se refieran a divergencias entre leyes y la Constitución o se trate de disputas competenciales— que surgen en la actuación del ordenamiento; sólo, pues, incidentalmente, y en la medida que ello es necesario, o mejor sería decir imprescindible, se realizan afirmaciones que permiten hablar de una elaboración teórica por parte del Tribunal de nuestra forma de Estado.

El Tribunal no es un mediador ni un árbitro o componedor entre las partes en conflicto —aunque esta función sea importantísima y la que obtiene una aceptación inmediata de los sujetos políticos—; es una instancia que decide con arreglo a argumentos jurídicos que interpretan el ordenamiento y se imponen a todos los operadores constitucionales.

Sobre la indefectibilidad del Tribunal como órgano constitucional del Estado autonómico, M. GARCÍA PELAYO: «El 'status' del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución y las Autonomías territoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25. Por lo demás, se reiteran algunos planteamien-

tos contenidos en J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47.

II. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y LITERATURA CIENTÍFICA.
«LATRIA» REVERENCIAL Y «CONSTRICCIÓN ORIGINALISTA»
RESPECTO DE LA DOCTRINA AUTONÓMICA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Me parece que tras lo dicho no pueden quedar dudas sobre la importancia que atribuyo a la intervención decisoria y doctrinal del Tribunal Constitucional en el funcionamiento del Estado autonómico y en la elaboración de la Teoría jurídica del mismo, de modo que no puede sino reiterarse la imprescindibleidad del Alto Tribunal en el ordenamiento jurídico político español y su contribución doctrinal de carácter verdaderamente constitutivo que ha suplido, de otro lado con extraordinario acierto, en términos generales, las deficiencias de la literatura científica sobre el Estado autonómico.

Dicho y subrayado esto, me atrevería, naturalmente con toda modestia, a advertir de algunos riesgos que la admisión de esta contribución del Tribunal Constitucional tiene desde una perspectiva científica y política.

A mi juicio, es excesivo lo que se espera de la aportación teórica del Tribunal y la doctrina española, como ocurre en otros sectores del ordenamiento constitucional, notoriamente en el terreno de los derechos fundamentales, depende en demasía de la jurisprudencia constitucional.

No hay que ignorar las causas de la dependencia de nuestra literatura científica de la doctrina constitucional, en primer lugar derivada de la calidad de la misma, a cargo, como está, de una parte de nuestros mejores constitucionalistas en su condición de magistrados o letrados del Tribunal Constitucional, y que prácticamente desde la nada han procedido a levantar un considerable *corpus* doctrinal; en segundo lugar, habría que llamar al respecto la atención sobre la importancia material, política en el mejor de los sentidos en que, como señalábamos antes, quiera comprenderse esta palabra, de los conflictos que resuelven los fallos del Tribunal y que concitan la contribución glosadora, sistematizadora o crítica de los profesores de Derecho constitucional, empeñados ahora en una actividad que compensaría décadas de esfuerzo en torno a la búsqueda de un objeto profesional a su vocación académica; también habría de tenerse en cuenta la facilidad de la actuación an-

cilar del comentario, integración sistemática o análisis de las sentencias del Tribunal respecto de la construcción doctrinal independiente.

Todo eso es cierto y no puede ignorarse, pero a la postre no acaba justificando, aunque sí lo pueda explicar, el relieve entre nosotros de la jurisprudencia constitucional y la dependencia de nuestra literatura científica de la misma. Pienso que, en la medida de lo posible, ha de intentarse una reflexión doctrinal autónoma.

En este terreno también creo que tal dependencia es bastante insólita en países de nuestro entorno, y que la madurez de la Teoría constitucional española no se alcanzará en su plenitud hasta que ese benéfico —y justificado— influjo no se haya reducido a sus lógicas dimensiones.

SI ESTA COMPRENSIÓN de las relaciones entre la doctrina jurisprudencial y la literatura científica no parece correcta, también me parece inadecuado confiar en las posibilidades de elaboración de una Teoría del Estado autonómico, especialmente de un sector capital del mismo, el de la delimitación competencial, a construir exclusivamente a base de las determinaciones establecidas en el bloque constitucional, que se llevaría a cabo mediante esfuerzos interpretativos doctrinales, aun contando con las aportaciones jurisprudenciales del Tribunal, pero que éste tendría más bien que aplicar antes que elaborar.

Esta perspectiva tiene un gran interés y sobre ella merece la pena que nos detengamos un momento. A mi juicio, debe ser mirada con extraordinaria cautela.

Rechaza lo que podríamos llamar *latria* de la doctrina del Tribunal, aunque hasta cierto punto se esté dispuesto a reconocer la valía de la aportación de la misma, sobre todo en el momento fundacional del Estado autonómico. Esta perspectiva, a la que llamaré, por lo que en seguida diré, *originalista*, supone una reacción contra la inseguridad del marco de referencia normativo efectivo o parámetro del bloque de constitucionalidad, que, aunque está establecido *ab initio* en la Constitución y los Estatutos, en realidad depende totalmente de la actividad interpretadora, antes que aplicativa, del Tribunal Constitucional, cuyo activismo se denuncia en cuanto generador de un casuismo y, consiguientemente, de una inseguridad jurídicas irreducibles en el sistema.

Me parece que hay que subrayar los peligros de una concepción cerrada, «segura», por decirlo así, del Estado autonómico, que insista en los defectos de un orden abierto, indeterminado y hasta cierto punto incoherente, como podría ser el sistema constitucional español.

Tan inadecuado considero querer superar los riesgos centrífugos del sistema a través de una intervención normadora del legislador, estatal por su-

puesto, que «termine» el modelo, lo aclare o sistematice (y no una cosa muy diferente es lo que se propuso verificar la LOAPA), como atribuir la fijación de ese orden al propio autor del bloque constitucional, que, desde un primer momento, habría establecido el reparto competencial en términos claramente delimitados, al menos tras la intervención iluminadora de la doctrina; pero, como señalaba anteriormente, con una actuación del Tribunal en los supuestos de conflictos meramente especificadora o mejor aplicadora.

Conocemos los reparos que el propio Tribunal formuló contra una intervención constitutiva de la delimitación del sistema competencial por parte del legislador. A la visión originalista del bloque constitucional habría que objetarle, aparte de atribuir, incurriendo en el otro extremo del reproche que yo antes formulaba al Tribunal Constitucional, una importancia decisiva a la doctrina profesoral —que no sabemos en qué títulos constitucionales o de hecho podría reposar— en la clarificación del alcance verdadero del reparto competencial del bloque constitucional, el que tenga de éste una comprensión estática, apoyándose, en realidad, en una visión aislada de la delimitación competencial expresa respecto del resto del ordenamiento. De ahí su enemiga a derivar títulos competenciales de los principios constitucionales; su reparo frente a admisión del concepto de materias conexas; su rechazo de la utilización de la cláusula de supletoriedad del derecho de Estado, cláusula tan constitucional como las demás; o su comprensión preferente objetiva de la materia, en el sentido de actividad específica propia, para determinar el título competencial sobre la misma.

Esta concepción atribuiría, en suma, una intervención insuficiente al Tribunal Constitucional como mero garante, según señalaba antes, de la observancia de planos materiales de competencia, en cuya determinación no se le confiere rol alguno.

Visión esta por lo demás que no parece avenirse a las necesidades de futuro que exigen una colaboración antes que una separación estricta entre los entes con competencias sobre actividades o funciones que recaigan sobre la misma materia.

Me parece, por tanto, que, en efecto, es rechazable una actitud en exceso complaciente respecto de la construcción doctrinal del Tribunal Constitucional, olvidando de otro lado, como se dijo, los condicionamientos casuales de su elaboración teórica, en la medida que el objeto de la actuación del Tribunal no es la producción de un pronunciamiento doctrinal, sino la resolución de un conflicto, en sentido material, que necesariamente ha de reposar en una argumentación interpretadora. Igualmente, como acabamos de ver, me parece incorrecta una actitud que reduzca la intervención del Tribunal a una actuación meramente aplicadora o verificadora de una comprensión de los

términos del reparto competencial que el Tribunal no habría de elaborar o revisar continuamente, en razón de las necesidades que demandara la dinámica de la vida jurídico-política, pues tal delimitación competencial ya se encontraría «completa» y disponible desde el mismo momento de establecimiento del bloque constitucional, esto es, *ab initio*, al menos tras la intervención clarificadora al respecto de la doctrina.

Esta visión del Estado autonómico tiene una gran ventaja, que nadie puede ignorar, y es la de la seguridad. La delimitación competencial está ya terminada desde el principio. Cada sujeto constitucional sabe a qué atenerse y la disponibilidad de su espacio depende exclusivamente de su propia voluntad, reconociéndosele una capacidad de intervención libre de interferencias y mediatizaciones. En este sistema también es clara la asunción de responsabilidades de cada sujeto político, sea estatal o autonómico, ante el propio elector, de modo que éste puede hacerlas valer sin equívocos.

Pero esta visión tiene también algunos inconvenientes muy graves, además de albergar una confianza desmedida, según señalaba antes, en la capacidad productiva de la propia doctrina científica. Me refiero a la comprensión insuficiente del Tribunal Constitucional en el funcionamiento de nuestro sistema autonómico, explicable no sólo desde la suspicacia a la intervención de hecho redefinidora de los espacios competenciales por parte del mismo, sino desde una visión estática de propio ordenamiento constitucional, al que se le negaría capacidad de adaptación a las nuevas necesidades e incluso posibilidades de reinterpretación en función no sólo de tales exigencias, sino de nuevas perspectivas de comprensión del texto o bloque constitucionales.

Pero sobre todo este planteamiento interpretativo me parece partir de una inadecuada idea de nuestro sistema autonómico al sacrificar su comprensión al altar de la claridad, sistematicidad, coherencia, etc., que son valores ciertamente encomiables, pero que son más propios de un ordenamiento unitario antes que compuesto y que reflejan perspectivas interpretadoras propias del horizonte teórico del positivismo jurídico. Este enfoque me parece no resiste una consideración desde los supuestos estructurales de nuestro ordenamiento, vertebrado decisivamente sobre el pluralismo jurídico-político, y en el que el conflicto competencial no es, no puede ser, la excepción, sino el caso ordinario y en el que la colisión normativa no es sólo ni principalmente exponente de confusión, sino un riesgo insuperable, por lo menos en cierta medida, derivado del libre juego de diversos poderes político-jurídicos.

En la comprensión de este tipo de, a pesar de todo, sistema jurídico, los planteamientos interpretativos tradicionales del positivismo jurídico, basados en la significación unívoca de la norma, también de la constitucional, y en una concepción «ejecutora», realizada sobre el patrón de la subsunción, de

su aplicación, y que reposa en una visión científica del Derecho, como orden producido por la formación de conceptos, debe ceder el paso a planteamientos tópicos, que, partiendo de una concepción del Derecho más modesta como ciencia eminentemente práctica, consideran la interpretación, antes que como el resultado inevitable de una operación exclusivamente lógica, como una operación de «concretización» o especificación que atribuye a la norma constitucional el significado, entre todos los posibles, más plausible a las exigencias de la solución adecuada del caso.

Me parece que es necesario prevenir contra una concepción no abierta, segura, definida *a priori* de nuestro sistema autonómico. La coherencia es un valor estimable en un sistema jurídico ciertamente, pero parece adecuarse mal a los límites, y en este sentido no son pequeños los defectos de que adolece nuestro ordenamiento sobre todo en lo que se refiere a la inseguridad o incertidumbre del mismo, pero también a sus potencialidades evolutivas.

No se me ocurre, al respecto, otra cosa que acudir a un par de citas que, comentando este orden de cosas, traía a colación un magnífico conocedor de la problemática del Derecho autonómico. Muñoz Machado recordaba en una ocasión parecida a ésta que el sistema federal americano reposaba necesariamente como cualquier otro en los dos principios indubitables del «caos y la cooperación».

Y, humorísticamente, apuntaba que el autor de una propuesta de organización del Estado, de acuerdo con la cual éste consistía en un complejo técnico capaz de funcionar «maquinalmente, del mismo modo que cuando se ha dado oscilación al péndulo de un reloj grande, el minuterio marcha, la campana suena y las ruedas y encajes más finos giran con exactitud sobre sus ejes de diamante», no era ningún adalid del federalismo, sino un burócrata napoleónico llamado De Cormenin.

El reproche a la preponderancia excesiva de la jurisprudencia constitucional en relación con la doctrina científica en materia de derechos fundamentales se encuentra en mi trabajo «La libertad de expresión desde la Teoría de los derechos fundamentales», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29. El exponente brillantísimo de lo que llamo interpretación originalista del bloque constitucional es C. VIVER I PISUNYER en su *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989. La doble cita de S. MUÑOZ MACHADO se contiene en su intervención recogida en las páginas 230 y 231 del excelente *Informe sobre las Autonomías*, de J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI, Madrid, 1988.

III. TAMBIEN EN MATERIA AUTONOMICA
LA DECISION POLITICA ES, AFORTUNADAMENTE, INSUSTITUIBLE.
POLITICA Y JUICIO TECNICO

La comprensión del alcance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no sólo requiere una consideración acertada de sus relaciones con la literatura científica del Estado autonómico, que no pueden atribuir a aquélla una posición absolutamente hegemónica en la construcción de la Teoría del Estado autonómico, pero que tampoco pueden ignorar el juego del Tribunal en el funcionamiento efectivo de nuestro sistema constitucional.

Ahora me gustaría estudiar el relieve de la jurisprudencia constitucional desde otro prisma que es el de sus relaciones con decisiones políticas que, referidas a nuestro Estado autonómico, sobre todo en aspectos de la definición o modificación de su diseño, pueden tomar los órganos constitucionalmente pertinentes.

Lo que diga al respecto parte de la consideración de la estricta separación del plano de las decisiones de naturaleza política, a adoptar por el constituyente, mediante una reforma constitucional, o por los agentes políticos, mediante un acuerdo en la verificación de prácticas que, respetando el sentido literal y lógico de las especificaciones del bloque constitucional, puede llegar hasta la actuación de una mutación constitucional, y el plano exclusivamente jurídico, y, por tanto, rigurosamente acotado, en que se mueve el intérprete constitucional, aunque sea el máximo, que es el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional puede agotar las posibilidades de comprensión del ordenamiento constitucional, y en el ámbito que ahora nos interesa, del mismo del bloque constitucional, pero, como es obvio, tiene vedada la asunción de intervenciones innovativas del mismo.

A mi juicio, no es ocioso en modo alguno insistir en la separación del plano jurídico, que el Tribunal, como poder constituido que es, no puede traspasar, limitado a una función especificadora y concretizadora del mismo. y el plano político, que deben asumir con toda responsabilidad las fuerzas políticas. Del Tribunal no pueden esperarse decisiones políticas que alteren o critiquen los supuestos prejurídicos del ordenamiento que, después de todo, el Tribunal se limita a aplicar.

La existencia de la separación terminante entre estos dos planos se impone, naturalmente, en primer lugar al Tribunal, que debe observar la linde existente entre los mismos para mantenerse fiel al diseño constitucional, que él, como nadie, ha de respetar si quiere gozar de legitimación para imponerlo a los demás órganos del Estado, como es su deber en el cumplimiento de sus

funciones exclusivamente jurisdiccionales. Y si no quiere, con toda razón, exponerse a un reproche de politización de su actuación.

Pero esa separación debe ser observada también por los agentes políticos, que han de renunciar a una fundamentación técnica de sus propuestas políticas que partiese de la pretensión de cubrir decisiones políticas con arropamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional.

La dependencia compartida por el Tribunal Constitucional y los agentes políticos, entre los que hay que incluir al legislador, de la Constitución no debe hacer olvidar el diferente carácter de la referencia constitucional en el caso de ambos tipos de actuaciones. La Constitución la aplican y, consiguientemente, es cierto, la interpretan el legislador, los jueces y el Tribunal Constitucional. Pero el legislador, como los agentes políticos, realiza una aplicación política: su actuación es libre en el marco de la Constitución. La interpretación de jueces y tribunales, en cambio, es jurídica: ha de realizarse no ya en el marco, sino de conformidad o según la Constitución.

Con lo dicho no pretendo sino señalar que la decisión política es irreducible a un tratamiento exclusivamente técnico, salvada su constitucionalidad, que sí depende de un juicio meramente técnico que verifique la compatibilidad de la plasmación normativa de dicha decisión con la Constitución, o el bloque constitucional, como parámetro de constitucionalidad en materia autonómica.

El terreno en el que hay que valorar las decisiones políticas es, insisto, salvo que lleven a consecuencias normativas claramente inconstitucionales —y aun en este supuesto dicha inconstitucionalidad podría repararse mediante la reforma constitucional—, el del mérito o la oportunidad, no el plano técnico de su idoneidad jurídica.

Hay decisiones políticas, y a esto es a lo que quiero llegar, que sólo pueden adoptarse en función de referencias exclusivamente políticas. Y ha de tenerse el valor de presentarlas como tales, porque son de naturaleza absolutamente libre, adoptadas en función de determinadas opciones sobre el modo de organizar la convivencia de la comunidad.

Me gustaría poner un ejemplo para que no se considerase lo que estoy diciendo como una mera lucubración teórica. Me refiero al problema de la igualación del techo competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 143, una vez transcurridos los cinco años desde la aprobación de sus respectivos estatutos, en relación con las Comunidades Autónomas especiales del artículo 151. La defensa de la pertinencia de esta transformación suele acompañarse de una propuesta de «lectura» o comprensión federal o federalizante del Estado autonómico.

Quiero decir inmediatamente que me parece lícito este planteamiento,

siempre que se presente tras una ponderación de sus ventajas políticas, al lado de sus posibles inconvenientes, y que dicho planteamiento se defienda atribuyendo a su consideración técnica el exclusivo relieve que ésta debe tener. Esto es la especificación de los problemas que su verificación suscita en nuestro ordenamiento, así como la elucidación de las consecuencias funcionales de la misma.

Pero dejando bien claro que constituyen operaciones exclusivamente técnicas tanto la exploración de los mecanismos constitucionales, a través de los cuales pueda verificarse la equiparación competencial —y que seguramente llevará a la exclusión constitucional de algún procedimiento en concreto, así la realización del igualamiento competencial por la vía del artículo 150.2—, cuanto la consideración de las ventajas e inconvenientes funcionales de la transformación, mediante lo que puede considerarse como una mutación constitucional del Estado autonómico, si se completa la equiparación competencial con el establecimiento de instrumentos de integración de las Comunidades Autónomas en la determinación de la voluntad del Estado, incrementando o perfeccionando el funcionamiento de los «rasgos federales» (o *federal instrumentalities*).

De modo que la exploración de toda esta problemática no puede llevar necesariamente a una conclusión que contemple, por decirlo así, como un resultado inevitable esa transformación cualitativa del Estado autonómico, que, con el carácter de una verdadera, según he señalado anteriormente, *mutación constitucional*, supondría, ciertamente, una decisión política que, al afectar a la organización del Estado español, deberá plantearse como tal.

No pretendo excluir la intervención de los juristas en esa toma de decisión, pero no puede ignorarse que la consideración de su viabilidad y la prefiguración funcional de su alcance se producen en un terreno verdaderamente prepolítico y no propiamente político.

En modo alguno me gustaría hurtar mi responsabilidad como técnico en el debate de las cuestiones que en estos momentos se están planteando en la reforma que, sin tocar el texto constitucional, se proyecta del Estado autonómico en un sentido federal. Mi posición, insisto exclusivamente como jurista, podría establecerse en estos términos:

- La ampliación competencial de las Comunidades Autónomas de régimen ordinario no está exigida desde un plano estrictamente constitucional, lo que no quiere decir que su verificación no sea constitucional. Todo lo contrario: hay una previsión constitucional, como es sabido, de su realización.

La configuración del Estado autonómico conforme al principio

dispositivo posibilita dicha transformación, que no viene impuesta, ya que, obviamente, el actual nivel de autogobierno de todas las comunidades es conforme con el aseguramiento constitucional de la autonomía a las nacionalidades y regiones que integran el Estado español.

- A mi juicio, se compadece mal con la concepción constitucional de la autonomía que se reconoce en nuestro ordenamiento, pero no se otorga graciosamente, la realización de la ampliación competencial mediante la vía del artículo 150.2, esto es, a través de ley orgánica de transferencia o delegación y no mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía.
- La verificación, y en esta línea se mueve la equiparación competencial aludida, de una mutación constitucional en sentido federal de nuestro Estado tiene a su favor importantes justificaciones. Soy el primero en reconocer la excepcionalidad del diseño de nuestra forma de Estado, que se aparta de los modelos consagrados en la teoría y práctica constitucionales, unitario y federal, aun atribuyéndole una superior proximidad a este tipo político, en cuanto especie, junto al Estado autonómico, del modelo descentralizado. Desde esta perspectiva es difícil negarle un carácter transitorio a nuestra forma de Estado, aunque inmediatamente haya de señalarse la capacidad de persistencia de algunas formas políticas «transitorias»: así se ha de indicar que la Monarquía constitucional, tipo intermedio entre la Monarquía absoluta y la parlamentaria, ha durado en la historia europea más de un siglo, resistiéndose incluso en algunos ordenamientos, como en Bélgica e Inglaterra, a una transformación expresa.

Como digo, no es una casualidad nuestra excepcionalidad, pues son notablemente superiores los instrumentos de articulación del Estado federal. Pero permítasele a un convencido federalista de toda la vida subrayar alguna de las ventajas en el terreno integrador del Estado autonómico sobre el modelo federal —sobre todo si éste reposa sobre bases incompletas, ya que, con toda razón, no parece estar dispuesto nadie a alterar el mapa territorial—, de no poca importancia. Así, el Estado autonómico admite singularizaciones de indudable relieve político; por ejemplo, el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Euskadi o el reconocimiento de su especificidad foral, quizá incompatibles con una comprensión a ultranza de la uniformidad estructural del Estado federal.

Por ello hay que ser cauto cuando se pondera excesivamente la superioridad integradora del modelo federal sobre el autonómico. Realmente sólo un Estado federal reequilibrado ofrecería una mayor virtualidad integradora,

pues está claro que un Estado federal sobre las mismas bases territoriales del actual Estado autonómico ha de implicar una pérdida de poder político para el País Vasco y Cataluña, que en el momento presente prefieren un tratamiento, en la medida de lo posible, bilateral de sus problemas.

No estoy diciendo que esta situación me parezca justa, ni siquiera tal vez razonable; lo que estoy señalando es que la misma forma parte de un diseño constitucional que hasta el momento se ha mostrado razonablemente operativo en el tratamiento institucional de las tensiones nacionalistas del Estado español.

Podríamos sustituir el actual modelo por otro diseño más racional, más lógico, más coherente, pero cuyo rendimiento funcional, si el ardor federalista por la igualdad se llevase más allá de lo necesario en la estructuración del Estado, pusiese en cuestión los logros integradores que el modelo autonómico ha sido capaz de verificar con un éxito que la verdad, si somos sinceros en el reconocimiento, nadie se esperaba.

La distinción entre interpretación jurídica y aplicación política de la Constitución, en J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Apuntes de Derecho Administrativo*, págs. 383 y sigs.; M. ARAGÓN: «El sistema español de justicia constitucional», comentario introductorio al Título IX, tomo XII, *Comentario a las leyes políticas*, dirigidos por O. ALZAGA, Madrid, 1988. Por lo demás, mis propios criterios al respecto sobre la interpretación constitucional, en J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Interpretaciones y jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 69.

La propuesta de comprensión federal de nuestro Estado autonómico más coherente que se ha formulado, a mi juicio, es la del *Informe sobre las Autonomías*, de J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI, Madrid, 1988. *Supra*, reitero a la misma algunas objeciones, ya esbozadas en mi trabajo «Problemas constitucionales de la autonomía vasca-Estatuto de Autonomía y derechos históricos», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2.

IV. EL NUCLEO ESENCIAL DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ESTADO AUTONOMICO

Como señalaba al principio, mi propósito consistía en reflexionar sobre el significado general de la contribución del Tribunal Constitucional a la cons-

trucción del Estado autonómico, estableciendo los supuestos desde los que dicha aportación se produce y los límites de la misma.

En lo que sigue centraré mi exposición en lo que constituye el núcleo, por decirlo así, esencial de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado autonómico. Otra cosa no puede intentarse en este momento, dada la multitud de pronunciamientos del Tribunal en la resolución de los conflictos sobre los que ha debido entender y la multiplicidad de aspectos a que se ha referido la jurisprudencia constitucional.

De modo que, en términos de la teoría de interpretación, lo que voy a intentar poner de relieve es lo que podríamos llamar la precomprensión del Estado autonómico de que parte el Tribunal Constitucional, o idea general del mismo, que opera como verdadero supuesto de la resolución de los conflictos competenciales, en sentido amplio, que se someten a su consideración.

A mi me parece que la obsesión del Tribunal Constitucional, el *leit motiv* de su doctrina, es la insistencia en la esencial unidad del ordenamiento jurídico español, trasunto de la propia unidad del Estado. Para entender esta idea me parece que es fundamental insistir en el *approach* sistémico del Tribunal, que tiene, como digo, una visión homogénea, aunque de base plural, del orden jurídico y político español.

La base aseguradora de la unidad estatal es la atribución exclusiva de la soberanía, como poder originario e incondicionado, al pueblo español. La autonomía supone un poder, en cambio, limitado y no originario, cualitativamente diferente de aquél, de las nacionalidades y regiones de España.

A) *El ordenamiento jurídico español como sistema de base plural pero coherente*

La coherencia del ordenamiento jurídico español como espacio no fraccionado, aunque tampoco uniforme, depende de la preeminencia y función estructuradora en todo él de la Constitución. La preeminencia de la Constitución no se afirma desde una perspectiva estática, operante exclusivamente en el momento fundacional del sistema, sino desde planteamientos dinámicos, de modo que resulta obligada la referencia constitucional en la aplicación o puesta en funcionamiento, esto es, en el ejercicio o práctica de cualquier norma del ordenamiento, y notoriamente de aquellas relacionadas con la verificación del reparto competencial.

B) *La garantía constitucional de la autonomía*

En efecto, la exigencia de la integración de las Autonomías en el todo estatal o superordenamiento se desprende modélicamente de estos dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional:

«Ante todo —se lee en la sentencia 4/1981— resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.»

En otra ocasión, al referirse a un eventual conflicto competencial entre Estado (central) y Comunidades Autónomas, el Tribunal establece que si bien tal contraposición «puede originar algún equívoco —dice en su sentencia 32/1981—, no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad».

La utilización dinámica de la referencia constitucional a lo largo de toda la actuación del ordenamiento impone, en efecto, la interpretación constitucional del Estatuto, de modo que, en concreto, el sentido y alcance de la competencia aparente o verdaderamente asumida por una Comunidad en su Estatuto sólo quedará correctamente interpretado a la luz de lo que establezca la Constitución.

«Del principio de primacía de la Constitución se desprende, según establece el Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1982, entre otras posibles consecuencias que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado de conformidad con la Constitución, y que por ello los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma.»

C) *Comunidades Autónomas y reserva de ley*

La afirmación de la unidad esencial del ordenamiento jurídico español como espacio normativo homogéneo plantea dos problemas, que son: el de los límites a la configuración normativa por parte de las Comunidades Autónomas, y en concreto el rechazo del Tribunal de la existencia, en principio, de competencias autonómicas verdaderamente exclusivas, si se exceptúan potestades de autoorganización, y el de los instrumentos disponibles por el Estado central, como garante de tal unidad, a través de los cuales ésta queda asegurada. Problemática esta última relacionada con el concepto de legislación básica y la coordinación y cooperación entre el Estado central y las Comunidades Territoriales, en cuya consideración ahora no voy a entrar, pero sobre la que luego he de decir con toda brevedad algo.

En este momento me parece obligado señalar que la insistencia por parte del Tribunal Constitucional de las exigencias del principio de unidad del ordenamiento ha venido acompañada de una defensa asimismo acérrima de los rasgos pluralistas de nuestro sistema jurídico.

Es continuo el empeño del Tribunal Constitucional por señalar la cualidad especial del autogobierno que la autonomía comporta, y en concreto la disposición por parte de las Comunidades Territoriales españolas de su correspondiente poder político, que no está llamado tanto a especificar o aplicar decisiones del Estado como a adoptar verdaderas decisiones propias.

D) *Legislación básica estatal
y legislación de desarrollo autonómica*

En el terreno normativo, que es trasunto del político, pero el que a nosotros más nos importa, la concepción autonomista del Tribunal Constitucional le ha llevado a adoptar dos importantes pronunciamientos. Me refiero a la sentencia célebre sobre la LOAPA —sentencia 76/1983—, en la que el Tribunal Constitucional reitera de modo terminante la garantía constitucional de la autonomía, inmune, por tanto, a una redefinición de hecho de la delimitación competencial por parte del legislador central (sentencia en la que también se excluye al recurso homogeneizador ordinario de las leyes estatales de armonización, que quedan reservadas a una función *in extremis* de cláusula de cierre del sistema de delimitación competencial).

El segundo tipo de pronunciamientos se realiza en torno a la consideración de la potestad normativa legislativa de las Comunidades Autónomas en relación con la regulación de materias constitucionalmente reservadas a ley,

alejando de la potestad normadora autonómica espesos nubarrones que amenazaban dejarla vacía de contenido.

La sentencia de la LOAPA reitera, como acabo de señalar, la garantía constitucional del reparto competencial entre Estado central y Comunidades, verificado exclusivamente por las normas del bloque constitucional, sobre el que no puede incidir el Estado por medio de una ley, no prevista en dicho marco de referencia, que innove el mismo o que pretenda imponer la interpretación más conveniente del mismo.

Esa intervención mediadora de la norma estatal debe reputarse inconstitucional por suponer la suplantación por un poder constituido del poder constituyente o por atribuirse una atribución interpretadora que sólo compete al Tribunal Constitucional.

El Tribunal, en efecto, rechaza la potestad del legislador estatal para incidir con carácter general en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades por medio de un instrumento legislativo distinto a la Constitución y a los Estatutos.

La sentencia, como queda dicho, estableció que el legislador estatal no puede interferir con carácter general en aquel sistema «sin una expresa previsión constitucional o estatutaria», no pudiendo dictar normas referentes a dicho sistema «para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución».

No pudiendo tampoco «incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma», esto es, «dictando normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución».

Se trata, concluye el Tribunal, de preservar «la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y los poderes constituidos».

El segundo tipo de pronunciamiento, de enorme trascendencia para el aseguramiento de un espacio normativo a las Comunidades Autónomas, tiene lugar en diversas ocasiones en las que se fija el verdadero alcance a atribuir a la reserva de ley contenida en el artículo 53.1, que impone, como se recordará, el rango de este tipo de norma para la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en el capítulo segundo del Título I.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 37/1981, que resuelve un recurso del Gobierno central impugnando la Ley vasca de Centros de Contratación de Cargas, establece que la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales puede hacerse por ley autonómica. De modo que a partir de esta sentencia, y como confirma asimismo la sentencia 37/1987 sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, ha de entenderse que la reserva legal prescrita en el artículo 53 no es necesariamente reserva de ley estatal.

Ello, naturalmente, no supone reconocer a las Comunidades Autónomas facultades omnímodas en el establecimiento del régimen de los derechos fundamentales. A su intervención normadora escapa la materia reservada a ley orgánica, esto es, una contribución constitutiva, y no meramente exterior o tuitiva, en la regulación de los mismos, que consista en su «desarrollo» o normación global y básica.

Así como la fijación de las bases del ejercicio de los derechos fundamentales que asegure la igualdad de su disfrute —prohibiéndose, por tanto, una normación comunitaria que atente contra este régimen básico—, espacio reservado *ex art. 149.1.1.º* al legislador estatal.

LA CONCEPCIÓN que podríamos llamar «centrada» del Tribunal Constitucional, y que reposa en la conjugación equilibrada de la soberanía y autonomía en la determinación de la homogeneidad y el pluralismo del ordenamiento constitucional español, queda expuesta de modo más completo si se repara brevemente, de un lado, en la reducción de las tendencias centrífugas de los poderes normativos de las Comunidades, lo que el Tribunal Constitucional consigue primeramente recordándoles enérgicamente los límites a su actuación, el más importante de los cuales es el respeto de la igualdad básica de los españoles (véase, en relación con el ejercicio de competencias económicas, los límites a los poderes autonómicos, la STC 88/1986), y en segundo lugar, restringiendo, a pesar de las especificaciones al respecto estatutarias, el número y la importancia de las competencias exclusivas (así, SSTC 37/1981 y 5/1982).

Pero sobre todo atribuyendo una función estructuradora al Derecho estatal en el ordenamiento general, lo que el Tribunal lleva a cabo principalmente deduciendo títulos competenciales de principios constitucionales, explícitos o implícitos —así, el de la unidad de mercado nacional (STC 88/1986)— o aprovechando la tremenda *vis expansiva* de algunos títulos competenciales estatales como el del establecimiento de bases y coordinación de la planificación económica o el de la legislación civil o mercantil (así, STC 15/1989) y especialmente a través de su idea de la legislación básica, que opera como el instrumento normativo mediante el que se realiza la integración del Derecho autonómico en el ordenamiento general, y con cuyo estudio somero concluiremos nuestra exposición.

No puede alcanzarse la comprensión de este tipo normativo, así como de la categoría correspondiente autonómica de «legislación de desarrollo», sin reparar en que se trata del instrumento ordinario de colaboración normativa entre los poderes centrales y autonómicos correspondiente a un ordenamiento articulado y dotado, por consiguiente, de una indispensable unidad funcional, garantizada por la asunción por parte del Estado central de una indudable

actuación vertebradora a través del establecimiento que él hace del núcleo básico de las respectivas normaciones.

La legislación básica se caracteriza por establecer los criterios fundamentales que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o la actividad objeto de regulación: «Las bases manifiestan los objetivos, fines y orientaciones generales sobre todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros.» Negativamente, las bases establecen un tope que el legislador autonómico no puede traspasar: «Lo básico constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas dentro del ejercicio de sus competencias» (STC 25/1983).

Pero bien entendido que la actuación vertebradora que el Estado central ejerce mediante la legislación básica no puede conferir a las instancias autonómicas una actuación meramente auxiliar que impida el desempeño por su parte de una política normativa propia (de modo que la colaboración entre el legislador central y el autonómico se asemeje al tipo de relaciones subyacentes a la dualidad jerárquica de ley y reglamento). El establecimiento estatal de las bases tampoco «puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la comunidad» (STC 32/1981).

Como es sabido, a medida que ha pasado el tiempo y, consiguientemente, se ha ido reduciendo la oportunidad de que la inactividad del legislador central sirviese de causa para la parálisis forzada de la legislación autonómica, se ha ido abandonando la caracterización «material» de bases por parte del Tribunal Constitucional (formulada modélicamente en la sentencia 32/1981), y se ha reparado en las ventajas que, desde la perspectiva de la seguridad y certezas jurídicas, ofrece una interpretación formal del concepto de bases. Así, la sentencia 69/1988, confirmada por las sentencias 80/1988 y 15/1989, exige para la legislación básica el rango normativo de ley que además establezca expresamente su propósito al respecto o éste se deduzca sin equívocos, lo que no impide que un reglamento, cuya finalidad asimismo se consigne, pueda complementar esta ley básica.

La reconstrucción global de la doctrina del Tribunal Constitucional reposa necesariamente en la exposición de conjunto magistral de E. GARCÍA DE ENTERRÍA en el capítulo «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones» de su *Curso de Derecho Administrativo*, I, 5.^a ed., Madrid, 1989. Asimismo, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982.

Inevitables son también las referencias a F. TOMÁS Y VALIENTE: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988; J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», en *Revista de Estudios Políticos*, número 49; M. ARAGÓN: «¿Estado jurisdiccional autonómico?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, y P. CRUZ VILLALÓN: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías Territoriales», en *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia. Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional*, edición de J. J. SOLOZÁBAL en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4.

Buena parte de las referencias a la jurisprudencia constitucional autonómica del texto pueden encontrarse en el *Manual de jurisprudencia constitucional*, de E. AJA, M. CARRILLO y E. ALBERTI, Madrid, 1990. Sobre las implicaciones de la unidad económica del Estado y su garantía, véase S. MARTÍN RETORTILLO: *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1989. La problemática general de la intervención normadora de las Comunidades Autónomas y sus límites en materia de derechos fundamentales, en J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Algunas cuestiones básicas de la Teoría general de los derechos fundamentales», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71.

Un marco general de la problemática competencial en la jurisprudencia constitucional se contiene en la primera parte de mi reciente trabajo «Una nota sobre la jurisprudencia constitucional en materia de protección al consumidor», en *Revista de Consumo*, número 19, 1990.