

# SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL (\*)

Por JUAN JOSE SOLOZABAL

## SUMARIO

I. LOS SUPUESTOS SOCIOPOLÍTICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL: LA CRISIS DEL ESTADO UNITARIO, LAS NUEVAS DEMANDAS DE DESCENTRALIZACIÓN, LA INDISPONIBILIDAD DEL MODELO FEDERAL PARA EL CONSTITUYENTE ESPAÑOL.—II. UNIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL SISTEMA AUTONÓMICO ESPAÑOL. RASGOS ORGANIZATORIOS Y COMPETENCIALES DEL ESTADO AUTONÓMICO EN RELACIÓN CON EL MODELO UNITARIO Y EL FEDERAL. COMUNIDADES AUTONÓMICAS DE RÉGIMEN ORDINARIO Y ESPECIAL.—III. EL ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DEL DISEÑO AUTONÓMICO. PRINCIPALES RASGOS DE SU DOCTRINA EN MATERIA AUTONÓMICA.—IV. IMPLANTACIÓN Y RENDIMIENTO INTEGRADOR DEL ESTADO AUTONÓMICO: SU CAPACIDAD REDUCTORA DE LAS TENSIONES NACIONALISTAS.—V. PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO AUTONÓMICO: AMPLIACIÓN COMPETENCIAL Y REFORMA DE ESTATUTOS, LA POTENCIACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN AUTONÓMICA: REFORMA DEL SENADO Y FEDERALISMO COOPERATIVO, EL RENDIMIENTO DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, DERECHO COMUNITARIO Y ESTADO AUTONÓMICO.—BIBLIOGRAFÍA.

I. LOS SUPUESTOS SOCIOPOLÍTICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL: LA CRISIS DEL ESTADO UNITARIO, LAS NUEVAS DEMANDAS DE DESCENTRALIZACIÓN, LA INDISPONIBILIDAD DEL MODELO FEDERAL PARA EL CONSTITUYENTE ESPAÑOL

La Constitución española de 1978 ha establecido un modelo que, desde el punto de vista de la organización territorial del poder, se encuentra a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal; ese modelo ha recibido

---

(\*) Contribución del autor al Simposio sobre «La descentralización política en Europa», que tuvo lugar en Oxford, en el Nuffield College, en noviembre de 1991, organizado por el profesor Joachim Hesse.

el nombre, tanto en la doctrina como entre los propios agentes políticos, de Estado autonómico o Estado de las autonomías territoriales, aunque ningún precepto constitucional utilice esta calificación.

Me parece que es pertinente detenerse brevemente en los supuestos socio-políticos que en el momento de elaborarse la Constitución impidieron que el constituyente español se inclinase por alguno de los sistemas de organización del poder acreditados como referencia segura en la teoría o la práctica constitucionales, esto es, por el Estado unitario o por el federal.

La crisis del sistema franquista supuso también de modo inexorable la del modelo de organización unitaria o centralista, de la que aquél era un exponente arquetípico. Ello ocurrió no sólo por la exacerbación del centralismo durante el franquismo, que facilitó asimismo la equiparación, sin duda abusiva —como mostraban, entre otros, los modelos del Estado centralista francés o, aunque con la importante salvedad al menos del autogobierno local, inglés—, de descentralización y libertad, pero operaron también factores cuya intervención no debe ser desdeñada.

Se había producido un agotamiento histórico del modelo de organización centralista que en nuestro país no funcionó, como ocurrió en otros, tanto como instrumento de renovación en la lucha contra el antiguo régimen y como agente de racionalización política y administrativa cuanto como factor de consolidación de las estructuras antiguas y del anquilosamiento del aparato estatal.

Esta conciencia de la obsolescencia del modelo unitario —típica, aunque no exclusivamente española—, al que se culpaba de buena parte de nuestros fracasos históricos, se ha visto reforzada en la ciencia política y administrativa de la actualidad tanto por argumentos políticos que plantean la necesidad de acercar los centros de decisión al ciudadano lo más posible, aproximando el ejercicio del poder a su titular teórico y despojándole, en una nueva división vertical, de sus dimensiones impersonales y mastodónticas, cuanto de argumentos técnico-funcionales que insisten en la exigencia de una redistribución territorial del poder.

La planificación regional, en efecto, posibilita la integración institucional de las fuerzas económicas y sociales operantes en la región, y cuya contribución al diseño y ejecución de la política territorial es considerada fundamental.

La ordenación del territorio, además, al poner de relieve la insuficiencia del ámbito urbano para asegurar los servicios de la ciudad, muestra también la conveniencia de adoptar marcos territoriales superiores de planificación.

Pero, por supuesto, el impulso fundamental para la transformación de la estructura centralista de la distribución del poder ha provenido de las comu-

nidades históricas vasca y catalana, cuya inserción en el Estado español, problemática a partir de los intentos de unificación borbónica del siglo XVIII, se mostró, con la excepción del paréntesis de la Segunda República, insoponible, sobre todo como consecuencia de los procesos de toma de conciencia nacional provocados por el romanticismo en lo cultural y la industrialización en lo económico, que patentizaron la propia peculiaridad y los riesgos que para dichos territorios implicaba el proceso paralelo de la modernización española.

En efecto, aunque la crisis del modelo de Estado centralista unitario se ha planteado universalmente, hasta el punto de afectar al país productor del mismo, Francia, en España el resquebrajamiento del Estado centralizador ha adquirido rasgos especiales, resultado del afloramiento a la superficie del pluralismo secular de su estructura, y que han sido especialmente acentuados por las actitudes típicamente uniformizadoras del régimen franquista.

Tal vez convenga, en efecto, referirse a la deficiente vertebración de la unidad de España durante muchos siglos de nuestra historia: hasta el siglo XVIII, la planta monárquico-estamental española tuvo características confederales con respeto minucioso a los particularismos políticos de los diversos reinos. Podríamos decir que entre tales unidades políticas la intercomunicación —de hombres y mercancías— fue mínima y que respecto de ellas el poder absoluto no pudo ni sugerir una auténtica empresa común ni crear un mercado nacional.

La primacía de Castilla, evidente en virtud de su superioridad estructural, de población y riqueza, se orientó sobre todo al liderazgo de la política internacional; pero no pudo imponer una generalización de sus instituciones ni hizo posible, en grado suficiente, la integración de las elites de otros reinos en su protagonismo internacional.

El intento uniformizador de Olivares, generalizando cargas, pero también cargos, llegó en un momento en que, evidente el ocaso imperial español, los inconvenientes superaban a sus ventajas. Ciertamente existió en los diversos habitantes de los reinos españoles la conciencia de pertenecer a un ente político superior al que se debía incluso algún tipo de lealtad y afecto y que este tipo de sentimiento «protonacional» tuvo especial vigencia entre sus elites políticas y literarias; pero ello, a nuestro juicio, no invalida la tesis de la precariedad del vínculo común y el carácter esencialmente castellano de la empresa política de los Austrias.

Fueron los Borbones los que consiguieron lo que los Austrias no habían podido lograr, e importando los patrones del absolutismo francés, crearon un Estado unitario y centralizado. Acabaron con los sistemas particularistas de las Cortes de Aragón, Valencia y Cataluña; se plantearon la necesidad del

mercado nacional unificado, y en la medida que ello era posible, crearon una administración centralizada que operaba principalmente a través de los intendentes. De hecho fue en este siglo XVIII cuando surgió por fin, y de modo gradual, una España cohesionada opuesta a la semiuniversal monarquía española anterior.

Durante el siglo XIX, una serie de procesos de toda índole incidirá sobre las bases de integración de los diversos pueblos de España. La guerra contra el invasor marcará el punto álgido del nacionalismo español, al que suministrará un mito y una referencia ineludibles; sin embargo, también será la ocasión de manifestaciones particularistas —juntismo— y cuando se colará de rondón, sobre todo, un concepto, el de soberanía nacional, cuyo desarrollo exigirá la acentuación del centralismo homogeneizador y que, a la postre, dadas las especiales condiciones en que operó y el carácter asimilista que se le imprimió, resultó de efectos contrarios. Sustituido el monarca como factor homogeneizador de la comunidad política y transferida la soberanía de aquél a la nación, se considerará ineludible para asegurar el protagonismo político de ésta la consecución de su homogeneidad.

Pero la centralización, que en otros países opera como técnica de instauración de la revolución liberal, como agente liquidador del particularismo feudal, funcionó en nuestro país, preferentemente, como instrumento de consolidación de las fuerzas del Antiguo Régimen.

De este modo contó con la enemiga no sólo de los partidarios de los particularismos tradicionales, que se agruparán en torno del carlismo, sino con la de numerosos núcleos demócratas y pequeñoburgueses que van a adoptar el federalismo que propugna una organización política del Estado limitadora del poder central, al que se considera monopolizado por la oligarquía moderada gobernante.

De otro lado, importancia capital en el afianzamiento de los particularismos debe ser atribuida al romanticismo, que, como es sabido, promovió un afán descubridor y un interés en torno a las manifestaciones del espíritu popular, contribuyendo a la patentización y reconsideración de los elementos diferenciadores.

La industrialización ha sido, en fin, factor decisivo en el desencadenamiento de los problemas nacionalistas periféricos españoles: la vocación nacionalista se ha reafirmado al constatarse, en virtud del *décalage* económico, la peculiaridad del grupo o país, o al manifestarse la identidad nacional mediante la puesta en cuestión de sus propias bases económico-seculares. En efecto, el industrialismo, al cuestionar modos seculares de existencia o/y al promover diferencias económicas considerables, quizá ha sido la ocasión más importante de manifestación de la conciencia nacional.

Si estas razones operaban contra la continuidad de la organización unitaria del Estado, otras poderosas se oponían asimismo a la aceptación del sistema federal, que después de todo aparece como la otra categoría elemental frente al Estado unitario en la división de las formas de Estado desde la perspectiva de la organización territorial del poder. Figuraba en contra del modelo federal su rechazo generalizado en amplios espectros de la sociedad española, que, por gratuito que pueda parecer, lo identificaban con el desorden y el cantonalismo de nuestra Primera República del siglo XIX. A esta imagen del federalismo se atenía la totalidad de nuestra derecha —y no sólo ella, pues en algunos puntos de nuestra cultura política, como, por ejemplo, la concepción de la unidad de España, las posiciones a lo largo del espectro político no son muy diferentes— y resultaba particularmente insoportable a nuestro ejército y grueso de nuestra burocracia.

Una segunda razón que se oponía a la recepción del federalismo era la desigualdad del sentimiento autonomista en España. No hubiera parecido prudente equiparar desde un principio, y ello en buena técnica federal hubiese sido imposible de evitar, las atribuciones y estructuras organizativas de regiones con una conciencia agraviada muy acusada y con clara voluntad de autogobierno con la de otras que se sentían satisfechas, o cuyo nivel de insatisfacción era muy bajo, con el modo de realizarse su inserción en el Estado español y cuya conciencia de especificidad era muy baja. (Para complicar más las cosas, catalanes y vascos plantearían sus reivindicaciones nacionalistas con diferentes horizontes. Mientras los nacionalistas catalanes se conformaron con que en la Constitución se garantizase un marco en el que cupiese un Estatuto como el de 1932, los nacionalistas vascos plantearon la reivindicación de unos derechos históricos entendidos como originarios, esto es, manifestación de un poder soberano propio del pueblo vasco.)

La tercera razón de oposición a la introducción del sistema federal podría denominarse funcional. Con todas las deficiencias que se quieran, los servicios de la Administración central, tal como han funcionado hasta ahora, no dejan de tener un cierto nivel de eficiencia, y su personal, un grado reconocido de competencia. La sustitución de la planta organizativa central por otra creada *ex novo* o improvisada a partir de la reorganización de aquélla, con criterios desconocidos hasta el momento, no dejaba de presentarse arriesgada. La organización federal, se decía, puede convenir a naciones de nueva creación, pero su implantación en Estados con siglos de existencia parece desaconsejable.

II. UNIDAD Y DESCENTRALIZACION EN EL SISTEMA AUTONOMICO ESPAÑOL. RASGOS ORGANIZATORIOS Y COMPETENCIALES DEL ESTADO AUTONOMICO EN RELACION CON EL MODELO UNITARIO Y EL FEDERAL. COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN ORDINARIO Y ESPECIAL

Es importante tener en cuenta lo que se acaba de señalar, porque sin reparar en estas bases políticas es muy difícil entender el carácter de nuestro Estado autonómico. En España, en efecto, 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 puede considerarse una variante original desde el punto de vista de la disposición vertical 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.

El Estado español autonómico es un Estado descentralizado políticamente. En él coexisten, de un lado, una organización política central o general con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, esto es, un nivel de autoridades completas: un Parlamento, un Gobierno y una organización judicial comunes; de otro, un nivel de autoridades territoriales con sus correspondientes Parlamentos y Gobiernos.

En el plano jurídico existen, al lado del sistema de normas producidas por los órganos centrales, otros diecisiete subordenamientos territoriales, consecuencia de la actividad normativa de los correspondientes órganos territoriales.

Hay que decir que, del mismo modo que en el plano político, la presencia de una variedad de centros políticos no es óbice para la unidad del Estado como organización común correspondiente a la existencia de un solo pueblo español, a quien la Constitución (art. 1) atribuye la soberanía nacional, en el plano jurídico el ordenamiento central y los ordenamientos territoriales forman una especie de superordenamiento o sistema jurídico general dotado de una cierta homogeneidad, consecuencia de la posición preeminente que en el mismo corresponde a la propia Constitución, que es la cabeza del complejo

normativo —según el artículo 9.2—, cuyos principios estructural-organizativos y valorativos rigen en todo el sistema, y dentro del cual se atribuye una función estructurante e integradora al ordenamiento del Estado central. Existiendo además límites, unos de naturaleza expresa y otros de carácter implícito, a los ordenamientos autonómicos.

Estos son rasgos que el Estado autonómico comparte con el modelo unitario, pero no hay que olvidar que frente a este tipo de sistema jurídico-político, en el Estado autonómico sus partes integrantes, esto es, las Comunidades Autónomas, disponen de verdadera capacidad legislativa, de modo que, dentro del espacio competencial previsto en la Constitución, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas pueden aprobar leyes con el mismo rango y fuerza que las leyes estatales, de las que sólo les separan dos pequeñas diferencias, de otro lado de justificación constitucional dudosa. Me refiero al hecho de que las leyes de las Comunidades Autónomas, frente a las generales aprobadas por el Parlamento central, no son objeto de sanción por el Monarca; así, son promulgadas, aunque en nombre del Rey, por el presidente respectivo de la Comunidad Autónoma; además, el Gobierno central, al impugnar las leyes autonómicas ante el Tribunal Constitucional, puede provocar la suspensión de la eficacia de las mismas. A la inversa, la impugnación por una Comunidad Autónoma de una ley del Parlamento central en ningún caso lleva aparejada la suspensión de la misma. Esto es, mientras que en un Estado unitario la descentralización tiene un mero carácter administrativo, en el Estado autonómico la descentralización tiene una significación verdaderamente política, que se cifra en la disposición de potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Pero el Estado autonómico tampoco se solapa con el Estado federal. Es cierto que puede admitirse, aunque generalmente sean considerados insuficientes, la existencia de determinados rasgos federales o *federal instrumentalities*, consecuencia sobre todo de la disposición de un Senado, denominado un tanto impropriamente por la Constitución Cámara de representación territorial, al que se le confiere una cuota en la designación de integrantes de algún órgano constitucional como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, además de la previsión de una actuación autorizatoria suya en la intervención del Gobierno en los supuestos de graves ataques al orden constitucional a cargo de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 155, o la previsión de solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o la presentación de una proposición por la Asamblea de las Comunidades Autónomas ante el Congreso de los Diputados u otras actuaciones de información o sugerencias (así, por ejemplo, en la confección del Plan económico por el Parlamento central).

Las diferencias de nuestro Estado autonómico con el Estado federal no son, por el contrario, de desdeñar, y se refieren al hecho de que en nuestro Estado las Comunidades Autónomas no disponen propiamente de verdadero poder constituyente, como corresponde a la asunción del verdadero eje jurídico constitucional del Estado autonómico: la diferencia entre soberanía como poder jurídico-político originario e ilimitado que corresponde al Estado central y la autonomía como poder derivado y limitado de las nacionalidades y regiones.

La norma que organiza las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas y atribuye las competencias, en el marco de la Constitución, de los Parlamentos y Gobiernos territoriales es el Estatuto de autonomía; pero esta norma no es una verdadera Constitución de las Comunidades Autónomas, y por eso, al revés de las Constituciones de los miembros de un Estado federal, no es aprobada por el Parlamento autonómico, sino por el Parlamento central, pues tienen el rango de una ley orgánica.

Efectivamente, el Estatuto de autonomía tiene una condición verdaderamente bifronte, en cuanto, como dice el artículo 147 de la Constitución, es norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

De un lado, el Estatuto es formalmente una norma más del sistema estatal, aprobada mediante ley orgánica, pero cuyo contenido es producto del acuerdo o pacto entre la Comunidad y los representantes del Estado. Con todo, se trata de una ley orgánica singular, en cuanto que no puede ser modificada por una norma de este mismo rango, sino «de acuerdo con el procedimiento establecido en el mismo», requiriéndose en todo caso la aprobación de dicha reforma por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

Por otra parte, en cuanto norma que fija la organización y atribuye, de acuerdo con las previsiones constitucionales, las competencias concretas de la Comunidad Autónoma, es la norma institucional básica de ésta. Es, por consiguiente —«dentro de los límites de la Constitución»—, la norma superior del ordenamiento jurídico territorial, a la que habrán de subordinarse sus leyes y reglamentos, que expresan los valores y contienen el sistema de fuentes del mismo. La posición del Estatuto dentro del ordenamiento territorial responde, por consiguiente, claramente al principio de jerarquía y parece no ofrecer problemas.

De otro lado, el Senado español desempeña unas modestas y deficientes funciones como institución de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado.

En primer lugar, porque el Senado español no es una Cámara equiparable en sus competencias a la Cámara Baja. Así, en lo que se refiere a la función legislativa, las modificaciones o el veto establecidos por el Senado a los proyectos de ley que le llegan del Congreso pueden finalmente ser ignorados por éste. De otro lado, el Gobierno de la nación no responde políticamente ante el Senado, de modo que éste no ejerce el control extraordinario sobre aquél; además, el Senado carece casi por completo de competencias específicas en materia autonómica.

A mayor abundamiento, la procedencia de los miembros de esta Cámara no difiere sustancialmente de la de los miembros del Congreso, pues sólo una quinta parte de los senadores pueden ser denominados con propiedad senadores autonómicos, al ser designados por los Parlamentos de sus respectivas Comunidades.

La exposición de los rasgos de nuestro Estado autonómico no puede considerarse cumplida si no se da cuenta de la problemática del reparto competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas.

Las competencias de las Comunidades Autónomas, entendiéndose por tales las facultades de intervención en los diversos sectores de la actividad pública, se recogen básicamente en los Estatutos de autonomía, que concretan o especifican lo establecido en la Constitución, donde se contiene una lista de competencias exclusivas del Estado central (art. 149) y una lista de competencias propias de las Comunidades en el artículo 148. Las competencias efectivas de las Comunidades Autónomas dependen, en efecto, de las previsiones de los Estatutos, pero teniendo en cuenta que el Estado central cuenta a su favor con una *cláusula residual*, de modo que le corresponden las competencias no previstas en los Estatutos de autonomía; una *cláusula de prevalencia* en relación con la regulación o intervención en materias compartidas, y una *cláusula supletoria* que establece la vigencia del derecho del Estado para evitar vacíos normativos.

En términos generales, corresponden al Estado competencias exclusivas sobre aquellas materias referidas al aseguramiento de la unidad y soberanía del Estado —así, relaciones exteriores, defensa, aduanas, etc.—; la garantía de la igualdad en el disfrute de los derechos y libertades de los españoles; la regulación del *corpus* básico del ordenamiento jurídico: legislación civil, penal, procesal, etc., y las competencias que garanticen la dirección de la política económica del Estado.

A las Comunidades Autónomas corresponden las materias referidas al establecimiento de sus propias instituciones de autogobierno, la promoción de su bienestar económico, la garantía de su identidad cultural y competencias de orden público.

Hay que señalar que no todas las Comunidades Autónomas disponen del mismo ámbito de competencias, en función de que nos encontremos ante unas Comunidades de régimen ordinario y otras de régimen especial.

Pero ha de señalarse que, en principio, esta diferencia no es definitiva, ya que la Constitución ha previsto —aunque no obligue a ello— la modificación de los Estatutos de autonomía una vez transcurridos cinco años desde su aprobación, y, además, y sobre todo, que esa diferencia entre unas Comunidades y otras no es de orden propiamente cualitativo o esencial, de modo que en un supuesto se pueda hablar de descentralización administrativa y en el otro de descentralización política, pues como ya se ha señalado en diversas ocasiones, ocurre que todas las Comunidades Autónomas disponen de Gobiernos con auténtico poder político propio y además todas ellas tienen potestad legislativa plena.

Quizá el rasgo que llama más poderosamente la atención al observador de nuestro Estado autonómico sea el de la ausencia de uniformidad en la estructura organizativa, sobre todo en la disposición del mismo nivel competencial por parte de todos sus integrantes. Las diferencias entre las Comunidades Autónomas de régimen ordinario y las de régimen especial se refieren al modo de acceder a la autonomía y, consiguientemente, a la elaboración de su Estatuto (los Estatutos de las Comunidades Autónomas especiales tienen un carácter prácticamente pactado en lo que se refiere a su contenido y fueron objeto de un referéndum de aprobación por la población de su respectivo territorio); pero sobre todo a las competencias que establecen, constreñidas en el caso de las Comunidades ordinarias a las posibilidades en el artículo 148 de la Constitución, mientras que las Comunidades Autónomas especiales determinan su competencia en el marco mucho más amplio del artículo 149.

El constituyente español parecía reservar el régimen especial a las llamadas «nacionalidades» históricas, esto es, aquellos territorios con rasgos culturales e históricos específicos —sobre todo disposición de una lengua propia (caso del País Vasco, Cataluña y Galicia)— y con una experiencia de autogobierno, pero sin excluir tal régimen a las demás regiones, aunque dificultando el acceso de las mismas a dicho grado de autogobierno. Así, además de las mencionadas Comunidades pertenece también a dicho régimen Andalucía; en la práctica, también forman parte del mismo Navarra, que ha accedido a la autonomía por un procedimiento especial en su condición de territorio foral, y Canarias y Valencia, que gozan de un nivel competencial equivalente al de todas estas Comunidades, aunque no establecido, como ocurre en los casos mencionados, a través de su Estatuto de autonomía, sino mediante ley orgánica estatal. Al régimen ordinario de autonomía pertenecen, por tanto, las once regiones restantes del territorio nacional.

La diferencia entre las diversas Comunidades, que, como queda dicho, en ningún caso adquiere un significado cualitativo, tiene, en cambio, una relevancia menor en el plano organizacional, de modo que todas comparten al respecto una estructura semejante. Todos los sistemas políticos autonómicos disponen de un Parlamento, elegido de acuerdo con un sistema proporcional, y un Gobierno o Consejo ejecutivo. Corresponden a los Parlamentos autonómicos funciones normativas y de impulso y control políticos. Los Parlamentos de las Comunidades especiales tienen establecidos períodos de sesiones fijos (dos, con una duración cada uno de cuatro meses), mientras la duración de las sesiones de los demás Parlamentos en principio no pueden exceder de cuatro meses. Sólo en las primeras Comunidades que accedieron a la autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) dispone el presidente del ejecutivo de atribuciones para disolver el Parlamento, aunque la misma no se establezca en el Estatuto, sino en una ley de la propia Comunidad.

### III. EL ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DEL DISEÑO AUTONÓMICO. PRINCIPALES RASGOS DE SU DOCTRINA EN MATERIA AUTONÓMICA

Es perfectamente explicable que en un Estado con unas bases políticas tan conflictivas, en el que hay unas demandas de autogobierno con apoyos muy sólidos y compartidos en ideologías nacionalistas y con un diseño tan complicado de reparto competencial entre órganos centrales y periféricos de autoridades, no hayan escaseado los conflictos que han recabado la intervención componedora del Tribunal Constitucional.

Hay que llamar la atención sobre la actuación decisiva del Tribunal Constitucional en la práctica de nuestro Estado autonómico, y ello especialmente sin olvidar que, aun admitiendo la disposición de los agentes políticos a aceptar la intervención de una instancia que arbitre los conflictos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas atribuciones competenciales, el Tribunal actúa exclusivamente como órgano jurisdiccional, sin que se introduzcan criterios de oportunidad o mérito en los parámetros determinantes de su actividad aplicativa del ordenamiento constitucional.

De modo que en el caso español, como lo muestra el gran número de los procesos competenciales que ha resuelto, se justifica la existencia de un Tribunal Constitucional como consecuencia, primeramente, 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 pre-

eminencia de dicha norma sobre las demás. Pero sobre todo, en segundo término, el Estado compuesto español necesita de un órgano que asegure a través del tiempo la observancia del reparto competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, 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.

Prescindiendo por ahora de la consideración de las bases políticas de la contribución del Tribunal Constitucional al funcionamiento integrado del Estado autonómico, y que tienen que ver con la aceptación por parte de los agentes políticos de una instancia de mediación y pacificación en el sistema, es pertinente referirse a la concepción que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del orden constitucional español en relación con las posiciones en el mismo del Estado central y las Comunidades Autónomas.

Podríamos pensar al respecto que el tribunal parte de una idea equilibrada del ordenamiento constitucional, que reposa en la conjugación adecuada de la soberanía y autonomía, como poderes pertenecientes, respectivamente, al Estado central y a las Comunidades Autónomas. De un lado, el Tribunal se propone la reducción de las tendencias centrífugas de los poderes normativos de las Comunidades, lo que 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 (véanse, en relación con el ejercicio de competencias económicas, los límites a los poderes autonómicos en la STC 88/1986), y en segundo lugar, restringiendo, a pesar de las especificaciones estatutarias al respecto, 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, como el de la unidad de mercado nacional (STC 88/1986), o aprovechando la tremenda *vis expansiva* de algunas competencias estatales, como la del establecimiento de bases y coordinación de la planificación económica o la de la legislación civil o mercantil (así, STC 15/1989), 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 que constituye el medio ordinario de colaboración normativa entre los poderes centrales y autonómicos correspondiente a un ordenamiento articulado como es el del Estado autonómico español.

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).

Es necesario subrayar que la insistencia por parte del Tribunal Constitucional de las exigencias del principio de unidad del ordenamiento ha venido acompañada asimismo de una defensa igualmente acérrima de los rasgos pluralistas de nuestro sistema jurídico. Al respecto es notoria la toma de posición del Tribunal Constitucional, sobre todo en su sentencia 76/1983, estableciendo la garantía constitucional de la autonomía, prohibiendo al legislador central proceder a una redefinición de hecho de la delimitación competencial, que queda reservada al poder constituyente o a los Estatutos de autonomía.

Notoriamente persistente es asimismo 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, como ya hemos advertido anteriormente, de su correspondiente poder político, que no está llamado tanto a especificar o aplicar decisiones del Estado como a adoptar verdaderas decisiones propias.

#### IV. IMPLANTACION Y RENDIMIENTO INTEGRADOR DEL ESTADO AUTONÓMICO: SU CAPACIDAD REDUCTORA DE LAS TENSIONES NACIONALISTAS

Finalmente me referiré a dos cuestiones. La primera consiste en señalar la implantación en el sistema político español de la organización autonómica, a pesar de la tremenda transformación que implicaba del modelo secular español del Estado unitario y centralista y a pesar de los pocos más de diez años transcurridos desde la promulgación de la Constitución de 1978. Así,

en estos momentos los presupuestos de las Comunidades Autónomas autorizan un gasto del 23,9 por 100 del gasto público, corriendo a cargo del Estado central el 60 por 100 y a cargo de los Ayuntamientos y Corporaciones locales el 16 por 100. Ese 23 por 100 supone el 8 por 100 del producto interior bruto español. De otro lado, el personal al servicio de las diferentes Comunidades excede de largo las 500.000 personas, esto es, el 25 por 100 de los funcionarios del país.

La segunda cuestión sobre la que querría decir algo se refiere al examen de la capacidad integradora en el caso español del Estado autonómico en cuanto fórmula de tratamiento institucional de las tensiones seccionalistas de nuestro Estado.

Esta cuestión es muy importante, pues, como señalé en su momento, antes de nada el Estado autonómico debe su origen a los problemas que respecto a la aceptación de un marco político general presentaban los nacionalismos, especialmente del País Vasco y de Cataluña. El rendimiento integrador del Estado autonómico ha de ser tenido en cuenta de cara también a una eventual transformación del mismo Estado federal, y condiciona asimismo incluso la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas, pues podría ocurrir que una equiparación a ultranza de todas las Comunidades redujese, por decirlo así, el grado de confortabilidad de las nacionalidades históricas en el Estado español y les moviese a solicitar una modificación de las condiciones de su integración constitucional.

Respecto a la virtualidad integradora del Estado autonómico ha de señalarse lo siguiente. En términos generales, la capacidad de reducción del seccionalismo territorial de la fórmula autonómica es parecida a la reconocida, en general y en este sentido, al modelo federal.

Respecto de la capacidad del federalismo para reducir las tensiones derivadas del seccionalismo territorial hay que señalar, a modo de advertencia cautelar, que el modelo federal no es sólo una respuesta a los problemas derivados del seccionalismo de base territorial, sino que principalmente es una técnica de descentralización y reparto del poder político. Y, sin duda, el rendimiento del sistema federal ha sido más satisfactorio atendiendo a esta función, que podríamos llamar de división técnica del poder, que como respuesta a los problemas de base nacionalista, principalmente porque estos problemas tienen una muy difícil solución fuera del reconocimiento del derecho de autodeterminación a las Comunidades nacionalistas.

Con todo, creo que sobre la capacidad reductora del seccionalismo territorial por parte del federalismo puede aceptarse esta proposición: el federalismo parece adecuarse a aquellos supuestos en los que comunidades diferentes sin un sentimiento nacionalista exclusivista están dispuestas a aceptar, a la

vista de su experiencia histórica y/o su interés futuro, una estructura política superior, esto es, un Estado común, siempre que se hayan garantizado constitucionalmente su derecho a la autonomía y su participación en el gobierno y la cultura política comunes.

En definitiva, la función reductora del pluralismo a realizar por el federalismo depende:

En primer lugar, de un adecuado diseño constitucional que garantice un margen de maniobra política a los estados miembros en un doble plano: el nivel de autogobierno, y después, el nivel de participación en las instituciones de la federación.

En segundo término, de la efectiva aplicación de este diseño mediante una práctica institucional que venza las resistencias centrípetas y las tensiones centrífugas y que asegure, mediante los correspondientes instrumentos de control, la *fairness* de la distribución del poder, generando una práctica de mutua lealtad tanto por parte de la federación como de las unidades que integran ésta o los estados miembros.

En tercer lugar, de la compatibilidad entre el nacionalismo común, entendido como aceptación de un marco no sólo institucional, sino afectivo, de integración superior de todos los nacionalismos particulares.

La cultura política de la federación —historia, simbología, etc.— debe tener un carácter compartido, plural y no impuesto. Pero los nacionalismos particulares han de renunciar a su ideal secesionista.

Hay que señalar la implicación de estos tres momentos. Un buen diseño constitucional inoperante, una Constitución inobservada, nominal, no sirve para nada; una buena práctica federal puede compensar insuficiencias constitucionales. Una experiencia federal continuada puede aplacar las aristas intransigentes tanto del nacionalismo general como el de los particulares y propiciar su coexistencia e incluso su convivencia.

¿Qué ha ocurrido en España? Esquemáticamente, lo siguiente: se ha partido de un insuficiente diseño constitucional, especialmente en lo que se refiere a la recepción en nuestra Constitución del momento «participativo» de la fórmula federal. Tales insuficiencias quizá no se han cubierto adecuadamente en el terreno político, como lo muestra la escasez de técnicas de cooperación y, sobre todo, la ausencia de voluntad política de cooperación. De ello resulta el escaso relieve del Senado, cuyas evidentes limitaciones constitucionales no se han querido, en efecto, compensar por vías políticas.

En segundo lugar, se ha realizado una importante labor de acomodación por medio del Tribunal Constitucional a través de una equilibrada posición de su jurisprudencia, que si de una parte ha reforzado el carácter constitucional de la autonomía —no disponible para el legislador (sentencia LOAPA)—, de

otra ha insistido en el carácter limitado de la autonomía, subrayando la necesidad de coordinar su ejercicio, sobre todo mediante su integración interpretativa en el ordenamiento general, presidido por la Constitución, atribuyendo carácter compartido a la generalidad de las competencias y asignando una labor importante de coordinación a la legislación básica material del Estado central.

Finalmente, en el terreno simbólico y de la cultura comunes hay que resaltar una doble resistencia. Primeramente, de las fuerzas políticas de ámbito nacional a reconocer de modo efectivo el pluralismo de nuestra nación, y en segundo lugar, de los nacionalismos periféricos a una renuncia expresa al sueño del propio Estado, aunque en la práctica se ha acabado por producir, especialmente tras el cese del primer presidente de la Comunidad Autónoma vasca, una aceptación leal del marco institucional —hablando, claro está, sólo del nacionalismo democrático— y el reconocimiento de la capacidad integradora de la Corona.

V. PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO AUTONÓMICO: AMPLIACION COMPETENCIAL Y REFORMA DE ESTATUTOS; LA POTENCIACION DE LOS INSTRUMENTOS DE ARTICULACION AUTONÓMICA: REFORMA DEL SENADO Y FEDERALISMO COOPERATIVO, EL RENDIMIENTO DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, DERECHO COMUNITARIO Y ESTADO AUTONÓMICO

Lo que llevamos dicho hasta el momento puede darnos una idea acerca del diseño y funcionamiento del Estado autonómico español. Ahora deberíamos explorar algunos problemas acuciantes que el experimento descentralizador español tiene ante sí y de cuya correcta solución depende su éxito definitivo.

Como se ha señalado con anterioridad, uno de los rasgos básicos de nuestro Estado autonómico, que contrasta con los presupuestos mismos de la forma federal, es el de la diversidad, sobre todo competencial, de sus integrantes. Para muchos, dicha diversidad, consecuencia lógica de la asunción del llamado principio dispositivo, se adecúa perfectamente a la condición plural de la nación española, y en concreto, como se ha señalado antes, ha favorecido un rendimiento integrador del Estado autonómico nada desdeñable.

Otros consideran que en realidad *la diferencia de régimen entre Comunidades ordinarias y especiales* (y dentro de éstas, entre privilegiadas y menos especiales) sólo tiene una justificación temporal, pero que es en sí discriminatoria y además gravemente perturbadora para un funcionamiento normalizado del Estado autonómico.

El problema tiene además una importante dimensión técnico-jurídica, pues se trata de determinar si la igualación competencial entre las Comunidades especiales y ordinarias se realiza, como parece lógico, por la vía de la reforma de los correspondientes Estatutos de autonomía de acuerdo con previsiones, que no estipulaciones imperativas, de la Constitución (art. 148.2) o si puede verificarse utilizando el procedimiento de la ampliación competencial mediante las leyes estatales orgánicas de transferencia y delegación a que se refiere el artículo 150.2.

La utilización de la reforma estatutaria parece más acorde con la misma concepción constitucional de la autonomía, como verdadero derecho de nacionalidades y regiones que el ordenamiento reconoce y cuyo ejercicio organiza, pero cuyo caudal competencial no puede ser determinable a voluntad por el legislador central ni sometido en su aplicación por las Comunidades Autónomas a otro tipo de control que no sea el jurisdiccional. Existe, de otro lado, como ya hemos señalado, una previsión constitucional de reforma estatutaria de las Comunidades ordinarias, una vez que han transcurrido cinco años desde la aprobación de los mismos, límite temporal traspasado ya ampliamente en la actualidad (los últimos Estatutos de autonomía fueron aprobados a comienzos de 1983).

Al lado de estos argumentos, que avalan la conveniencia de proceder a la ampliación competencial de las Comunidades Autónomas ordinarias por la vía estatutaria, no han de ignorarse ni sus inconvenientes ni las propias virtualidades de la vía de la atribución competencial extraestatutaria del artículo 150.2. Reabrir ahora un proceso semiconstituyente de reforma de Estatutos no deja de tener algún riesgo desestabilizador, sobre todo si incita a las Comunidades Autónomas especiales, por su parte, a solicitar la propia revisión de sus Estatutos. La utilización de la delegación para atribuir nuevas competencias viene a conducir a resultados en la práctica equivalentes a los alcanzados mediante la reforma estatutaria y no estaría expuesta a sus graves riesgos, toda vez que permitiría aparentar una cierta diferencia formal todavía entre las diversas Comunidades Autónomas, esto es, entre aquellas que gozarían de su potencial competencial en función de especificaciones estatutarias, mientras las otras sólo podrían hacerlo gracias a las delegaciones establecidas al respecto en leyes todavía estatales.

Desde un punto de vista técnico, además se señala que la vía de la ampliación competencial por delegación no puede originar una disposición discrecional de las facultades transferidas por parte del Estado, pues la revocación de la delegación sólo podría estar constitucionalmente justificada en supuestos graves, ya que otra cosa contrariaría la protección de la autonomía, cubierta mediante la técnica de la garantía institucional (García de Enterría),

y además que esta vía, sobre no impedir en el futuro la reforma de los Estatutos, permite, al reservar determinados instrumentos de control al Estado central, un ejercicio coordinado de competencias, que asegura una aplicación más funcional de las mismas, más congruente con la necesaria orientación del Estado autonómico español en la línea del federalismo cooperativo.

Este último argumento nos sitúa en la pista de otra notable preocupación del actual sistema autonómico español, del que se suele señalar un notable déficit en lo que se refiere a *los instrumentos de coordinación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas*, lo que sería consecuencia primeramente de deficiencias del propio diseño institucional, señalándose al respecto el escaso rendimiento integrador del Senado, además de composición escasamente autonómica. Por otra parte, parece lógico que en la primera fase del funcionamiento del Estado descentralizado aparezca, antes que la preocupación por la coordinación en el ejercicio de las competencias, el afán de los nuevos entes autonómicos por afirmar su propia existencia y legitimidad, de modo que dicha etapa necesariamente ha de tener un carácter reivindicativo antes que cooperativo.

La solicitud para el *Senado español* de un papel importante en el funcionamiento del Estado autonómico se encuentra avalada por la caracterización constitucional del mismo como «Cámara de representación territorial» y por el reconocimiento del papel de los Senados en los sistemas federales. Pero lo cierto es que en la propia Constitución, en razón de la misma composición del Senado que ella establece, por la atribución de funciones a la Cámara Baja, que en ningún caso tienen un relieve autonómico específico, no puede apreciarse en el diseño del Senado, que contempla, más allá de ese detalle calificadorio del mismo, propósito territorial alguno.

La cuestión estriba en que la reforma del Senado en España ha de verificarse sin realizar una modificación constitucional, pues se entiende que proceder a la reforma constitucional del Senado supondría en la práctica abrir un proceso constituyente de alcance indefinido, sin que existiesen motivos serios para ello y sobre todo sin que se pudiese seguramente repetir el mismo pacto —o «consenso»— entre todas las fuerzas políticas que se alcanzó en el momento de elaboración de la Constitución en 1978, de modo que en la práctica se desencadenaría un proceso con considerables riesgos desestabilizadores.

Con esta limitación de partida, que excluye, insisto, por ejemplo, que los senadores pudiesen ser elegidos en el conjunto de la circunscripción autonómica en vez de en la circunscripción provincial, como lo establece la Constitución, o que sean designados en su totalidad, en vez del 25 por 100 aproximadamente de la actualidad, por los Parlamentos autonómicos o los gobier-

nos territoriales, la reforma del Senado se constriñe al plano reglamentario, lo que puede suponer la creación en dicha Cámara de una Comisión autonómica a la que pertenezcan todos los senadores de designación parlamentaria territorial, con independencia de su adscripción partidista, o la previsión de comparecencias en el Senado de los presidentes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

No han faltado voces críticas contra los supuestos dentro de los que se suscita la problemática de la reforma del Senado. La intangibilidad constitucional se apoya en una concepción cuasi mítica de la Carta fundamental que ignora su carácter instrumental e incluso el propósito verdaderamente «conservador» de toda reforma constitucional. De otro lado, puede temerse que la reticencia ante la reforma constitucional no sea, en el fondo, sino la manifestación a la negativa a admitir una función decisiva del Senado en el funcionamiento del Estado de las autonomías, que puede propiciarse mediante la revisión constitucional, pero que en sí no la necesita.

La asignación de un carácter autonómico al Senado, con independencia de que, como acabo de decir, pueda ser facilitado mediante la verificación de la reforma, depende preferentemente de la disposición de una voluntad política al respecto. De modo que la intervención del Senado en el funcionamiento del sistema autonómico estaría en función sobre todo, por ejemplo, del desarrollo de prácticas convencionales en cuya virtud el control de la política del Gobierno central se verificase preferentemente en el Senado o que la determinación del contenido de la mayor parte de la legislación básica o de articulación del ordenamiento central y los territoriales se produjese en la fase de elaboración de los proyectos de ley por parte de la Cámara Alta.

La solicitud de desarrollo de técnicas de articulación en el funcionamiento del Estado autonómico se suele incluir dentro de las exigencias derivadas del *federalismo cooperativo*, entendiéndose por éste un sistema de descentralización basado en la especialización y colaboración en el rendimiento funcional de los diversos entes territoriales. No es difícil conseguir una justificación constitucional de tal sistema deducible del principio de la solidaridad (art. 2) o de la exigencia formulada en el artículo 103 de que la actuación de las Administraciones públicas se verifique conforme al criterio de la eficacia si no se le quisiera considerar directamente derivable de la unidad política o jurídica del Estado y ordenamiento nacionales.

El problema está en atribuir operatividad al principio de cooperación, de modo que éste no quede reducido a un postulado meramente programático de auxilio, de colaboración y de buena voluntad entre el Estado central y los entes descentralizados. De ello resulta una convicción bastante extendida de que es necesario proceder a una cierta formalización o juridificación de este

principio, de modo que se intente concretar su alcance y ordenar su ejercicio para que el mismo no quede exclusivamente al albur de prácticas informales y verificado exclusivamente por procedimientos bilaterales entre el Estado central y cada Comunidad Autónoma.

Esto que se acaba de señalar es esencialmente correcto —y describe adecuadamente la práctica española, donde, por ejemplo, en 1989 se realizaron más de doscientos convenios entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, pero donde las conferencias sectoriales, con alguna excepción en el terreno educativo o fiscal, son prácticamente inexistentes—, pero no puede hacer olvidar, de un lado, que la juridificación de las relaciones entre los entes territoriales y el Estado, estableciendo lugares de encuentro —como Conferencias de presidentes o Conferencias sectoriales o reuniones de ministros y consejeros, así como determinando la regulación de su convocatoria o reglas de su actuación—, no puede traspasar en ningún caso los límites institucionales y competenciales que al respecto se establecen en la Constitución y los Estatutos, que resultan evidentemente indisponibles para todos. De otro lado, la pretensión institucionalizadora de las relaciones verticales a que nos estamos refiriendo no ha de ignorar que su significación esencialmente política y de propuesta las hace especialmente susceptibles de desarrollos y prácticas convencionales y no formalizadas.

Otro plano en el que se ha suscitado la reflexión es el de *la evaluación del funcionamiento de los Parlamentos autonómicos*. Podemos dejar de lado las críticas que lamentan la inexistencia de atribuciones disolutorias de las Asambleas legislativas territoriales por parte de los presidentes de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas de régimen ordinario y que descompenzan el equilibrio institucional típico de los sistemas parlamentarios, de modo que el Parlamento puede derrocar al ejecutivo, pero éste no puede disponer del instrumento estabilizador de la disolución (o su amenaza). El contraargumento que se utiliza es el de la complicación que en el conjunto del sistema político introduce la exposición en la práctica a una campaña electoral ininterrumpida.

En lo que se refiere al rendimiento de la función legislativa, existe una cierta contradicción en las críticas que a la misma se formulan. De un lado, se suele señalar el escaso número de leyes que se aprueban en los Parlamentos autonómicos —especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen ordinario, en donde no se suele superar el número de diez anualmente— para, acto seguido, lamentar su utilización, sobre todo porque el contenido de las leyes autonómicas suele ser de carácter reglamentario, esto es, de especificación y detalle de las leyes estatales, dado que en razón de su rango normativo superior no son susceptibles de impugnación, como ocurre

con los reglamentos, por parte de los ciudadanos, de modo que en definitiva suponen un rebajamiento en las garantías jurisdiccionales de que en un Estado de derecho disponen los afectados por la actividad normativa de los poderes públicos.

De esta paradójica situación quizá se puede salir si la ampliación competencial pone a disposición del legislador autonómico materias que hasta ahora no se encuentran a su alcance y el mismo decide utilizar sus oportunidades al respecto; en cualquier caso, hay que observar que la mengua de recursos jurisdiccionales del ciudadano frente a la actividad normativa de los poderes públicos se compensa, en el caso de las leyes autonómicas, por la posibilidad de aquéllos de hacerse sentir de modo más eficaz en el proceso legislativo, en razón de la mayor proximidad y representatividad de los Parlamentos autonómicos respecto de las Cortes Generales.

Aunque se han hecho sugerencias en relación con el reconocimiento de la iniciativa legislativa popular en términos más generosos que los posibilitados en su regulación en el nivel estatal, las críticas quizá más rigurosas al diseño de los Parlamentos autonómicos se refieren al rendimiento de su función controladora respecto de los ejecutivos autonómicos. La objeción más seria que se formula es la del mimetismo organizativo —de modo que los reglamentos parlamentarios autonómicos son una simple copia igual al del Congreso— y funcional. Ello se muestra, por ejemplo, en que en principio —y salvo en el caso vasco— no cabe la responsabilidad política individual de los miembros de los gobiernos autonómicos en relación con el ejecutivo y en que el desarrollo de la función de control concreto de los gobiernos se realiza sometida a las mismas trabas ordenancistas y en la práctica impeditivas que protegen al Gobierno central del seguimiento parlamentario de la oposición. Por ello puede ocurrir que un ejecutivo autonómico se sustraiga a la información y debate de un relevo en alguna de sus carteras, aunque ésta pueda tener un peso político indudable, o que la evacuación de preguntas o el sometimiento a interpelaciones no se verifique con la inmediatez o agilidad requeridas si se está pensando en una eficaz función controladora del Parlamento.

Un último problema al que hemos de hacer referencia es el de *la incidencia en el diseño territorial autonómico español de nuestra entrada en la Comunidad Europea*, que tuvo lugar como consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, de la firma por España del Acta de Adhesión el 12 de junio de 1985, previa autorización concedida por ley orgánica de 2 de agosto de 1985. Hay que señalar que la problemática derivada de nuestra entrada en la Comunidad Europea no es sino una ejemplificación de la relativa a la vigencia en el orden interno de los tratados internacionales

suscritos por España, así como del derecho derivado de organizaciones a las que se hayan cedido competencias.

La descentralización territorial de nuestro sistema político no afecta a la competencia de los órganos centrales del Estado para concluir cualesquiera tratados, siempre que por su contenido no sean contrarios a la Constitución, en cuyo caso su celebración exigiría la previa revisión constitucional, ni tampoco a su asunción de la responsabilidad internacional por la observancia de los mismos. Evidentemente, la ejecución de los compromisos contraídos por el Estado, en la medida que se refiera a materias sobre las que las Comunidades Autónomas dispongan de competencias, corresponde a los órganos de éstas, pues otra cosa sería admitir la posibilidad de que los compromisos internacionales modificasen el orden competencial establecido, fundamentalmente, en la Constitución y los Estatutos de autonomía (cf. STC 252/1988).

La afirmación que acabamos de hacer sobre la imposibilidad de que la ejecución o cumplimiento de un tratado o del derecho derivado de la CEE altere el reparto competencial del Estado autonómico no puede ocultar dos cosas:

1. La seria afectación de las atribuciones de las Comunidades Autónomas como consecuencia del ejercicio del *ius contrahendi* del Estado sobre materias de la competencia de éstas. Sobre estas materias, evidentemente, las Comunidades Autónomas ven ocupado el espacio de decisión, y sobre las mismas, en la medida que ha de responder de los compromisos contraídos, se ha de reconocer al poder central alguna facultad de control, vigilancia o incluso suplencia en el supuesto de inactividad de la Comunidad Autónoma.

2. La trascendencia que para la distribución interna de competencias tiene la celebración de tratados y convenios internacionales como el de adhesión a la Comunidad Europea hace difícilmente explicable que no se otorgue a las Comunidades Autónomas otra facultad aparte de obtener eventualmente información sobre la negociación de acuerdos internacionales que puedan afectar a sus competencias propias o instar al Estado a la celebración de otros acuerdos.

Tampoco existe previsión normativa, a ningún nivel, respecto de la presencia de comisionados, observadores o representantes de las Comunidades Autónomas en las instituciones de los organismos internacionales de los que forme parte España (así, Comunidades Europeas) y cuyas decisiones o normas pueden afectar el ejercicio de competencias autonómicas.

En este orden de cosas, el Ministerio para las Administraciones Públicas tiene en preparación en la actualidad un convenio con las Comunidades Autónomas, cuyo exacto rango normativo se desconoce, que trataría de introdu-

cir, con vistas a su incorporación a las Comisiones de la Comunidad Europea de las que formase parte el Estado español, de un observador de las Comunidades Autónomas. En estos momentos, la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario se instrumentaliza a través de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, creada a finales de 1988 en el Ministerio para las Administraciones Públicas, habiéndose alcanzado acuerdos en relación con la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado ante el Tribunal de Justicia y en relación con la información sobre aplicación de la normativa comunitaria acerca de la libre competencia.

Como ya se ha señalado, en el ordenamiento constitucional español sólo al Estado central le compete asumir obligaciones ante el Derecho internacional y sólo él responde por su cumplimiento, de modo que las Comunidades Autónomas ni participan del ejercicio de *ius contrahendi* alguno ni responden internacionalmente por obligaciones que no han asumido, en virtud de su falta de personalidad internacional. Lo cual no es obstáculo para que sea a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la delimitación competencial constitucional, a las que corresponde, en exclusiva o de modo compartido, como ya se ha observado, la ejecución de los contenidos materiales de los compromisos contraídos por el Estado central.

Esta situación, como se ha visto, si no puede implicar una redefinición de los espacios competenciales, que pondría en cuestión el propio diseño constitucional autonómico, sí que supone en todo caso una modulación de ese reparto competencial, en la medida en que: 1) la celebración de tratados puede referirse a cuestiones sobre las que en principio el Estado central carezca de competencias; 2) la responsabilidad internacional del Estado implicará en todo caso unas funciones de coordinación, vigilancia o supletoriedad sobre la ejecución de los tratados u acuerdos que suponen un título competencial suplementario o sobrevenido para los órganos centrales del Estado.

El Tribunal Constitucional ha invocado la necesidad de colaboración (por ejemplo, en la sentencia aludida 252/1988, de 20 de diciembre) entre las instancias centrales y autonómicas para que, en concreto, la ejecución del derecho comunitario se verifique sin demérito para la responsabilidad del Estado y respetando la delimitación competencial constitucional del Estado autonómico.

El aseguramiento, exigido constitucionalmente, por parte del Estado de la observancia con cierta uniformidad, en los contenidos y en el tiempo, de la ejecución de los tratados o del derecho interno de organizaciones a las que se haya cedido competencias, cual es el caso de la Comunidad Europea, ha de llevar al establecimiento por parte del Estado central de una obligación de

información y aun a la vigilancia, o en expresión del propio Tribunal Constitucional, a «instrucciones y supervisiones».

Con todo, no ha de excluirse que este tipo de instrumentos resulten insuficientes y sea necesario:

1. Frente a la inactividad de las Comunidades Autónomas en la ejecución normativa debida, una previsión reguladora supletoria al amparo del artículo 149.3, que establece en términos generales el carácter supletorio del derecho estatal frente al de las Comunidades Autónomas (aunque en nuestro ordenamiento constitucional actual falte una previsión del estilo a la del artículo 16 de la Constitución austríaca o el artículo 13 del Estatuto catalán de 1932, que contemplaba una intervención normativa del Gobierno de la República en el supuesto de inactividad de la Generalidad con referencia a las competencias de ésta de ejecución, en materias propias, de tratados internacionales).

2. Por lo que se refiere no ya a la ejecución de los deberes de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, sino a su defectuoso cumplimiento, cabe imaginar un control jurisdiccional de las normas jurídicas correspondientes.

Así, por ejemplo, en virtud del rango superior y de la eficacia inmediata del derecho derivado europeo, los tribunales ordinarios desaplicarán las normas legales autonómicas contrarias al derecho comunitario y los tribunales contencioso-administrativos podrán declarar la nulidad de los reglamentos que se opongan al mismo.

Más problemática al respecto parece una eventual intervención del Tribunal Constitucional, a no ser que una ley autonómica contraria al ordenamiento comunitario pudiese ser considerada inconstitucional por vicio de incompetencia de acuerdo con el artículo 93 de nuestra Constitución.

3. Extraordinariamente problemática parece también la utilización a este propósito de los instrumentos de intervención de las leyes de armonización del artículo 150.3, sobre todo tras la interpretación restrictiva de tal instituto que ha realizado el Tribunal Constitucional español en su sentencia 76/1983, y de la coacción estatal regulada en el artículo 155, cuyo empleo, debido a consideraciones de técnica jurídica y de índole política, es, con toda seguridad, en extremo delicado.

## BIBLIOGRAFIA

A mi juicio, el tratamiento sistemático más completo que existe es el contenido en el libro de S. MUÑOZ MACHADO *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. Aunque la exposición seminal de esta materia se encuentra en

E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985. Sobre la jurisprudencia constitucional puede consultarse F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988. Asimismo, J. J. SOLOZÁBAL, «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, 73, Madrid, 1991, y «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», en *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, Madrid, 1985.

Las raíces históricas de la descentralización española, en S. MARTÍN RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973.

La problemática actual sobre los retos actuales del Estado autonómico, en los *Informes Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, años 1989 y 1990, dirigidos por ELISEO AJA, Madrid, 1990 y 1991. Asimismo, el libro editado por L. MARTÍN REBOLLO *El futuro de las autonomías territoriales*, Santander, 1991. En ambos casos se contienen estudios de E. García de Enterría, S. Muñoz Machado, E. Aja, E. Albertí, F. Carreres, tenidos en cuenta en este trabajo.

Sobre la problemática de la aplicación del Derecho Comunitario, véase recientemente ANTONIO LÓPEZ CASTILLO, «Creación y aplicación del Derecho Comunitario europeo y Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35.