

## EL ESPÍRITU CONSTITUCIONAL: ¿QUÉ SE PRETENDÍA CONSEGUIR Y QUÉ SE HA CONSEGUIDO?

Por Mercedes Lueña Ibáñez  
Administradora Superior de la  
Comunidad Autónoma de Aragón

La elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978 atendió a un momento histórico, a unas vivencias y unas circunstancias determinadas, cuyo objetivo o pretensión se encaminaba a la conformación de un futuro del territorio español democrático, estable y en paz, además de integrado en el marco europeo e internacional. Para nuestra generación constituye el único texto constitucional que hemos conocido, y consecuentemente el único con el que hemos convivido y sobre el cual no hemos podido opinar, decidir o participar ya que fue consensuado y aprobado por nuestras generaciones anteriores. No obstante, gracias a que el vigente texto constitucional, en lo que atañe al modelo territorial no fija su cierre absoluto, sí que estamos viviendo y participando en su progresiva evolución y definición del sistema de organización territorial del Estado español.

Una de las grandes novedades que trajo consigo el vigente texto constitucional fue el establecimiento de un nuevo modelo, que desde el punto de vista de organización territorial del poder, se encuentra a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal. Un modelo que ha sido definido, tanto por la doctrina como por los propios agentes políticos, como “*el Estado Autonómico o el Estado de las Autonomías Territoriales*”, aunque en ningún precepto constitucional se haya utilizado dicho calificativo.

Así pues, la Constitución Española de 1978 supuso el punto de partida de la transformación de la organización, una transformación radical que podríamos definir como la “*revolución*” de la organización territorial del Estado español.

A finales de los años setenta, el poder constituyente se fijó como uno de sus principales objetivos, porque así lo demandaba y lo necesitaba la sociedad española, el abordar el denominado problema nacional, generado

principalmente por el nacionalismo vasco y catalán. Y ello porque estas dos comunidades históricas reclamaban de manera reiterada el reconocimiento de sus propias peculiaridades, fruto de los procesos de toma de conciencia nacional provocados e inspirados por el Romanticismo, entremezclados con los riesgos que suponía para dichos territorios el proceso paralelo que se estaba produciendo con la modernización española.

Para ello se ideó un modelo de Estado descentralizado, contrario al antiguo modelo de Estado unitario propio de la etapa histórica anterior. La crisis del sistema franquista, que abanderó como modelo de Estado ideal el modelo de organización unitaria o centralista, supuso su agotamiento y obsolescencia al que se culpó de buena parte de los fracasos históricos sufridos, y se identificó con estructuras estatales antiguas, anquilosadas y corruptas.

No obstante, al mismo tiempo que se pretendía la creación de un Estado descentralizado basado en la existencia de una pluralidad de centros de decisión próximos al ciudadano, también existían otras muchas razones y opiniones que se oponían a esta nueva organización territorial del Estado. En general, existían tales resistencias y rechazo a la existencia de diversos centros de poder tanto por miedo a la incertidumbre que produce dicho cambio radical respecto a la anterior organización territorial existente, y porque lo identificaban con el desorden de la Primera República del siglo XIX.

Al margen de tales reticencias y fortalezas, bajo un razonable grado de consenso tanto a nivel político como social, donde sí coincidían la mayor parte de las posturas existentes era en lo que realmente no se quería, en cuanto que estaba claro que lo que se pretendía era la conformación de un Estado democrático con reconocimiento de una pluralidad de centros de poder cuyas señas de identidad fuesen el respeto a la pluralidad política, cultural y social de los españoles y de sus territorios. Un único Estado donde no existiera cabida a procesos de secesión territorial, pero donde se pusiera en marcha y existiera una descentralización no solo administrativa, sino también política. Donde no existía tanto consenso era respecto a cómo, cuando y hasta cuando se llevaría esta descentralización.

Visto este punto de partida, la Constitución Española de 1978 lejos de dejar el diseño del modelo territorial del Estado completamente abierto fijó los elementos esenciales, tanto procesales como materiales, del proceso descentralizado con el objeto de que con el tiempo se llegara a la fijación y cierre del modelo. En tal sentido, la Constitución Española adoptó decisiones fundamentales en materia territorial, a razón de:

- Consagrar el principio de unidad del Estado español, y el principio de solidaridad entre los diversos territorios.
- Proclamó, reconoció y garantizó el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, para lo cual dispuso un procedimiento general para que los considerados como “auténticos titulares de este derecho a la autonomía” (artículo 143.1 CE) pudieran ejercerlo efectivamente, según lo previsto en su título VIII y en los respectivos Estatutos de Autonomía.
- Y además dispuso una vía especial privilegiada (artículo 151 CE), a través de la cual los territorios que hubieran plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de Estatutos y que al tiempo de promulgarse la Constitución Española contasen con regímenes provisionales autonómicos (País Vasco, Cataluña y Galicia), pudiesen convertirse en Comunidades Autónomas, no sólo con mayor facilidad y rapidez que las demás, sino también con la garantía de una autonomía plena tanto en el ámbito institucional como en el ámbito competencial.

Al margen de estas decisiones fundamentales, por el contrario, la Constitución Española dejó abiertas muchas otras cuestiones tales como:

- La posibilidad de que la autonomía se generalizase o no a todos los territorios españoles.
- El mapa de las futuras Comunidades regionales.
- O la naturaleza de las Comunidades españolas, es decir, el carácter simétrico o asimétrico del nuevo Estado autonómico español.

Está claro que en un principio, para acallar las voces nacionalistas vascas y catalanas, el modelo territorial prefijado en la Constitución Española no resultaba simétrico e igualitario, sino asimétrico y desigual; y así se plasmó en la aprobación del Estatuto de Autonomía vasco y catalán en 1979, siguiendo la vía especial y alcanzando el máximo techo competencial constitucionalmente permitido. Sin olvidar, junto a la aprobación de los mismos, la también aprobación del Estatuto de Autonomía gallego.

Sin embargo, un punto de inflexión en esta evolución fue la iniciativa autonómica andaluza que, por la vía especial del artículo 151.1 de la Constitución Española, supuso el cambio de rumbo de la idea inicial de construir un Estado autonómico asimétrico; dado que llevó a la firma de los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno y el PSOE en 1981, que proclamaban la necesidad de generalizar el proceso autonómico para lograr en un plazo razonable una distribución homogénea del poder entre todas las Comunidades Autónomas.

Esta homogeneidad política quedó plasmada con la aprobación, en los años que transcurren de 1981 a 1983, de los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas llamadas de vía lenta del artículo 143 de la Constitución Española; que posteriormente, como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, firmados por el PSOE y PP, les permitió ampliar sus competencias en el ámbito material dentro de los límites previstos en el artículo 149.1 de la Constitución Española. Y ello porque resultaba más que lógico que estas Comunidades Autónomas, que igual que las anteriores terminaron disponiendo también de sus propias instituciones parlamentarias y gubernamentales y de su propia clase política territorial, exigieran antes o después la progresiva ampliación de unas competencias autonómicas que, por disposición de la propia Constitución (artículo 148.2) habían resultado inicialmente restringidas.

A partir de este momento el poder del Estado Español definitivamente se había descentralizado en diecisiete Comunidades Autónomas, dotadas a través de sus Estatutos de Autonomía de un amplio abanico de competencias administrativas y políticas, y dotadas de su propia estructura institucional (un

gobierno, un parlamento, un presidente), así como de una progresiva creación de órganos auxiliares, de igual manera que el Estado central, tal y como se muestra con la creación en cada una de ellas de sus propios defensores del pueblo regionales, consejos consultivos autonómicos, etc.

Esta evolución y constante superación de las Comunidades Autónomas de vía lenta con respecto a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la llamada vía privilegiada, y la voluntad de estas últimas de diferenciarse de todas las demás ha sido y es, a partir de entonces, lo que ha presidido el modelo territorial del Estado español.

De esta forma, la definición del modelo territorial español se ha convertido en una carrera, en una tensión permanente mantenida por las Comunidades Autónomas de vía privilegiada o especial que quieren alejarse de las de vía lenta o general, y que no suponen más que la tensión de estas últimas para acercarse a las que marchan a la carrera. Una dinámica que ha tenido consecuencias sobre el Estado que ha ido progresivamente entregando parcelas de poder a las Comunidades Autónomas hasta agotar hoy en día el campo que el artículo 149 de la Constitución Española le reserva al Estado central.

En todo este juego de tensiones ha jugado un papel esencial las fuerzas políticas. Responde a un proceso de retroalimentación, en cuanto que a más competencias se genera una mayor y mejor asentada estructura institucional autonómica que evidentemente reclama cada vez mayores cuotas de poder y capacidad de decisión sobre su propio territorio. Esto ha supuesto la aparición de una clase política-autonómica en todas las regiones españolas, una clase nacionalista más o menos extrema según los territorios que reclaman y reivindica continuas competencias, parcelas de poder y capacidad de decisión respecto a su territorio.

Una circunstancia que se ha visto influenciada positivamente por nuestro sistema electoral, el cual ha ayudado notablemente a esta presión nacionalista. La razón es que nuestro sistema de partidos es casi bipartidista en el conjunto del Estado, si bien, como ninguno de los dos grandes partidos políticos

consiguen la mayoría absoluta en el Congreso, necesitan de la presencia de los partidos políticos nacionalistas que actúan como bisagra estatal para formar Gobierno, a cambio de réditos para con sus respectivos territorios.

Todo este proceso descentralizador impulsado por y desde las clases políticas autonómicas, ha ido acompañado de una concienciación social que podemos calificar como “*un proceso renacionalizador*” de lo propio, o “*un proceso desnacionalizador*” de lo común.

Sin embargo, al contrario que podía parecer esta progresión del Estado español, marchando de la unidad a la pluralidad hasta los límites constitucionales, lejos de acallar las reivindicaciones identitarias que las ha impulsado y extremado más allá de las reivindicadas existentes en el momento de aprobación de la Constitución Española de 1978. Por tanto, el objetivo del Poder Constituyente de resolver el problema nacional, lejos de resolverse ha derivado en reivindicaciones más extremas, que en último caso llevan acompañados de un discurso de secesión territorial.

Al margen de tales posiciones extremas, es más que evidente el éxito del objetivo marcado por el constituyente de articulación de un Estado descentralizado llamado Estado Autonómico, el cual se puede decir que presenta una naturaleza indudablemente federal. Y ello porque reúne las tres condiciones básicas y características de tal modelo, esto es, dualidad institucional, con la existencia de autoridades centrales y autoridades autonómicas; distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y existencia de una instancia neutra que resuelva los conflictos entre tales centros de poder.

Sin perjuicio de los problemas resueltos y los avances logrados, este modelo territorial no es ajeno a la persistencia de cierta problemática, desencuentros, deficiencias e imperfecciones.

En primer lugar, es indudable que en España se ha logrado la reclamada dualidad institucional, de manera que hay un nivel de autoridades de orden legislativo, ejecutivo y judicial con jurisdicción en todo el Estado, esto es, un

nivel de autoridades estatales compleja con un parlamento, un gobierno y una organización judicial común. Y, por otro lado, un nivel de autoridades territoriales con sus propias instituciones parlamentarias y gubernamentales, cuyos mandatos alcanzan exclusivamente a sus propios territorios.

Esta situación ha traído consigo una fragmentación e inevitable complejidad institucional del Estado en el que en ocasiones resulta complicado identificar el ámbito de actuación de cada una de ellas, así como enfrentamientos, solapamiento y duplicidad de actuaciones de las mismas.

Los principales problemas de esta nueva estructura institucional vienen marcados principalmente por la falta de instrumentos e instituciones de articulación, integración y cooperación. Ello se debe a que se echa en falta instituciones que se ocupen de que el Estado funcione mejor, donde no existan duplicidades; y con ello instituciones de integración orientadas a crear y fomentar un clima espiritual y cultural en el que todos los integrantes del Estado se sientan cómodos, sientan que forman parte y que son miembros de la nación, y que consecuentemente proclamen el sentimiento de lealtad, apoyo y cohesión nacional.

Como resulta bien sabido, el modelo federal reposa en dos principios, uno que trata de asegurar el espacio de autogobierno de los entes territoriales, y otro que a través de los rasgos propiamente federales busca la articulación del conjunto, asegurando oportunidades de participación de los Estados en la composición y el funcionamiento de los órganos generales. Sin embargo, por razones que han podido tener sentido en tiempos pasados de reivindicación territorial dentro del sistema español, se ha subrayado el peso de las autonomías, descuidándose la importancia de la colaboración o cooperación. Más que consolidadas hoy en día las autonomías y su capacidad de autogobierno sobre sus propios territorios, parece que estamos en el momento de abordar el necesario equilibrio del sistema, preocupándonos por resolver los déficits respecto a las instituciones de integración, cooperación y articulación.

Desde esta perspectiva, nos viene a la cabeza la ya recurrente y más que reclamada reforma del Senado, con el fin de que se constituya como una verdadera y eficaz “cámara territorial”. Resulta indiscutible la inadecuada regulación de esta institución en el mismo plano constitucional, en donde aunque se atribuyen al Senado determinadas funciones en paridad con el Congreso, se le privan de verdaderas competencias para llevarlas a cabo, dejándola en poco más que una cámara legislativa de segunda lectura, manifiestamente en situación de inferioridad respecto al Congreso dado que las modificaciones legislativas que propone pueden ser cómodamente ignoradas por el mismo.

Las deficiencias de esta situación han sido corroboradas durante la propia vida ordinaria del Senado, a lo cual ha contribuido notablemente la propia posición de los grupos políticos que han concebido el paso por esta Cámara en un simple meritoriaje de la carrera política o como el punto final de la misma.

La reforma del Senado es más compleja de lo que parece y, en concreto, requiere un tratamiento y estudio profundo que excede del plano normativo en el que tenga lugar, pues la reforma del Senado corre el riesgo de topar siempre con una dificultad intrínseca, si queremos hablar así, de naturaleza más bien política; ya que teniendo en cuenta la importancia que tiene lo territorial que se atribuiría al Senado y que conllevaría una actuación tanto legislativa como de control, se hace difícil atribuírselo en exclusiva al Senado, privándole de su determinación básica al Congreso.

Partiendo de esta base, se ha de tratar por todos los medios que la base constitucional de la reforma que se pretende y que reclama el Senado sea semejante a la que fundamentó la Constitución originaria, de manera que la modificación que se proponga habrá de ser aceptada más allá de las exigencias del Título X de la Constitución Española, por la totalidad de las fuerzas políticas relevantes, tratando de incluir en ellas a los partidos nacionalistas democráticos más destacados.

Se puede decir que resulta unánime esta reclamación de reforma del Senado, si bien lo difícil es fijar y definir el alcance y ámbito de la misma. Al respecto, en primer lugar, lo que sí se tiene claro es que no tiene sentido mantener la procedencia casi exclusivamente provincial de nuestros senadores. Para ello existe coincidencia sobre las peticiones de modificación de la composición de esta cámara parlamentaria, ampliando su base autonómica congruente con su especialización autonómica, de manera que asegure la presencia de las fuerzas políticas mayoritarias en los parlamentos autonómicos, sin perjuicio de contar también de alguna manera con la asistencia directa de las instituciones gubernamentales.

Es evidente la necesidad de abordar la cuestión de especialización funcional del Senado. Así pues se reclama que sea competente para el estudio preferente de los proyectos de leyes autonómicos, en relación con la determinación de los aspectos básicos de las leyes, así como asumir competencias en relación con la política comunitaria europea, pero en conexión con el Congreso y sin renunciar al desempeño de las otras tareas que como integrante de las Cortes Generales le asigna la Constitución.

De esta forma, a través de la citada reforma funcional y orgánica del Senado, lo que se buscaría sería asegurar que la tramitación en la segunda cámara legislativa fuera una colaboración de los gobiernos autonómicos, fundamentalmente en la determinación de los aspectos básicos de las leyes que después serán objeto de desarrollo por los Parlamentos autonómicos.

Otro instrumento que resulta adecuado abordar por su posible aportación al pretendido proceso de articulación, integración y cooperación del Estado español sería el impulso de la actuación y participación de las Conferencias Sectoriales intergubernamentales, donde las Comunidades Autónomas tuvieran verdaderamente la oportunidad de conocer los proyectos del Gobierno central en relación con la legislación básica, y donde se discutiera la articulación de las diversas políticas de actuación del gobierno central y los autonómicos en relación con las diferencias en sus políticas públicas.

Fundamental sería coincidir en los temas acerca de los que habría de recabar las Conferencias Sectoriales, y que deberían incluir en todo caso los anteproyectos de normas básicas y los planes de actuación de los gobiernos respectivos en los diversos sectores públicos. Asimismo sería de desear que en caso de proponerse la consecución de acuerdos, éstos se adoptasen en virtud de criterios meramente numéricos, previendo la capacidad de veto para aquellas Comunidades Autónomas intensamente implicadas por la materia en cuestión, o la decisión exclusiva de las mismas en tales casos. De otro lado, cuando fuera necesario el acuerdo de la totalidad de los miembros de la Conferencia correspondiente, el mismo habría de adoptarse por criterios de votación ponderada.

Al margen de las posibles vías de participación e integración de las Comunidades Autónomas, y al margen de las oportunidades formales, resulta imprescindible la efectiva voluntad y práctica de cooperación entre las instancias centrales y autonómicas, e igualmente entre las propias autonómicas. En este punto me refiero, al igual que en otro momento anterior de la presente exposición, al fomento y potenciación del sentimiento y voluntad de lealtad, apoyo y cohesión nacional. Con ello quiero hacer referencia al fomento de las consideradas prácticas informales, actitudes y hábitos de los propios sujetos políticos que actúen en consideración, cooperación, actuación conjunta y respecto entre los mismos, con el objetivo siempre en su punto de mira de mejorar y actuar en favor del interés público común.

En segundo lugar, otra de las características esenciales que ha de existir en cualquier Estado que decide adoptar un modelo territorial de carácter federal es la distribución competencial entre sus distintos niveles de poder, siempre de conformidad con lo dispuesto en su respectiva Constitución Federal, la cual le sirve de guía, condicionamiento y límite a las Constituciones existentes en sus respectivos Estado miembros. Se trata de un maremagno constitucional que se organiza bajo el principio de prioridad de la Constitución federal en atención a las decisiones más importantes que afectan a la vida política y a los derechos de sus ciudadanos; siendo las Constituciones de sus Estados miembros meras normas institucionales u organizativas, con menor alcance en relación con las

libertades y derechos de sus ciudadanos, por cuanto quedan fijados innovativamente en la Constitución de la Federación.

Sin embargo, en el Estado español la distribución de competencias pivota sobre la legislación básica, de modo que el Estado central establece las bases y las Comunidades Autónomas las desarrollan, teniendo en cuenta que hay competencias exclusivas del Estado central en determinadas materia y otras competencias que son de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

Esta distribución de competencias, es decir, lo que corresponde al Estado y lo que corresponde a las Comunidades Autónomas está fijado en el bloque constitucional, integrado junto a la Constitución Española de 1978 por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Las competencias de las Comunidades Autónomas, entendiendo por tales las facultades de intervención en los diversos sectores de la actividad pública, se recogen básicamente en los Estatutos de Autonomía que no hacen más que concretan o especificar lo establecido en la Constitución, donde se contiene una lista de competencias exclusivas del Estado Central (art, 149 de la Constitución) y una lista de competencias propias de las Comunidades Autónomas (artículo 148). Esta distribución significa, en la práctica, que las competencias efectivas de las Comunidades Autónomas dependen en realidad de las previsiones de sus 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, corresponde al Estado las competencias exclusivas sobre aquellas materias referidas al aseguramiento de la unidad y soberanía del Estado, como 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 respecto a la legislación civil, penal o procesal; y las competencias que garanticen la dirección de la

política económica del Estado. Por el contrario, a las Comunidades Autónomas corresponden las materias referidas al establecimiento de sus propias instituciones de autogobierno, la promoción de su bienestar económico, o la garantía de su identidad cultural y competencias de orden público.

Por consiguiente, y tal y como ha quedado manifestado, las atribuciones competenciales concretas dependen de determinaciones estatutarias, pero teniendo en cuenta para ello la existencia de normas interpuestas entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía que modulan esta atribución estatutaria, y reparando en que esta efectiva habilitación competencial del legislador autonómico resulta del espacio dejado por la ley básica de acuerdo con las estipulaciones constitucionales y estatutarias; y que en la aplicación del derecho autonómico ha de jugarse con el principio de supletoriedad.

No hay que olvidar en esta distribución competencial del Estado español, además de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, las destacadas leyes del artículo 150 de la Constitución, que son muestra de la riqueza extremada de nuestro sistema de fuentes. Se tratan de las leyes de delegación y transferencia legislativa estatal que se pueden hacer en favor de los parlamentos autonómicos, además de las leyes de armonización previstas en su apartado tercero.

Los Estatutos de Autonomía constituyen la verdadera peculiaridad de nuestro modelo territorial respecto al que podríamos considerar modelo federal estándar, y ello porque a diferencia de lo que ocurre en Estados miembros que disponen de un poder constituyente propio a través del cual aprueban sus Constituciones de modo exclusivo, sin intervención de órgano alguno de la Federación; en el Estado español los Estatutos de Autonomía son una norma heterogénea aprobada por las Cortes Generales como Ley orgánica, dado que las Comunidades Autónomas en ningún caso disponen de su propio poder constituyente, sino únicamente de una capacidad de autogobierno que viene reconocida y emana de la vigente Constitución Española que, recordemos, es el único texto normativo aprobado por el poder constituyente español que descansa en el conjunto de la nación española.

Queda claro que el poder estatuyente no es asimilable al poder constituyente, evidenciado aún más por el rango que se otorga a los propios Estatutos como leyes orgánicas. Si bien es cierto que, como también sabemos, prescindiendo de la intervención de los representantes de la Comunidad Autónoma en la elaboración estatutaria, y la propia aprobación del proyecto por los cuerpos electorales respectivos en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen especial, la modificación de los Estatutos no es posible sin el consentimiento de sus Comunidades, todo lo cual denota una cierta potestad constituyente.

Tal y como dispone el artículo 147 de la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía tiene reconocida una condición bifronte, en cuanto que se definen como norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Esto significa que, por un lado, los Estatutos son formalmente una norma más del sistema estatal que son aprobadas mediante ley orgánica, pero cuyo contenido es producto del acuerdo o pacto entre la respectiva Comunidad Autónoma y los representantes del Estado. En todo caso se tratan de leyes orgánicas singulares, en cuanto que no pueden ser modificadas por una norma de este mismo rango, sino solamente “de acuerdo con el procedimiento establecido en los mismos”, requiriéndose en todo caso la aprobación de dicha reforma por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

Dentro de los límites que marca la Constitución, los Estatutos de Autonomía son la norma superior del ordenamiento jurídico territorial-autonómico a la que habrán de subordinarse sus leyes y reglamentos autonómicos, y que expresan los valores y contienen el sistema de fuentes de tal ordenamiento jurídico autonómico.

Así pues, uno de los aspectos que caracterizan a los Estatutos de Autonomía y que constituyen foco de conflicto en la articulación de nuestro modelo territorial es el referente al contenido de tales normas. Mientras las Constituciones de los Estados miembros son en realidad menos que Constituciones dado que su contenido es meramente organizativo, los Estatutos de Autonomía son cuasi-constituciones, adoptando a pesar de su rango en cuanto leyes orgánicas especiales, decisiones materialmente constituyentes. Y ello porque los

Estatutos de Autonomía son la norma que fija la organización y atribuye, de acuerdo con las previsiones constitucionales, las competencias concretas de la Comunidad Autónoma, siendo la norma institucional básica de ésta.

A pesar de que el Estatuto de Autonomía no es una verdadera Constitución sino una norma cuasi-constitucional, según denota su propia estructura, se puede distinguir al igual que cualquier texto constitucional, su parte orgánica y parte, aunque con limitaciones, dogmática. Ha sido una de las novedades más destacadas de los nuevos Estatutos de Autonomía llamados de tercera generación, la previsión de un catálogo de derechos y deberes de sus ciudadanos y ciudadanas, de igual forma que ocurre en los textos constitucionales. No obstante, haciendo un estudio pormenorizado de tales derechos y deberes estatutarios, los mismos no son más que una simple reiteración de los previstos en el texto constitucional que no aporta novedades ni nuevo reconocimiento de derechos y deberes a sus destinatarios. En ningún caso recogen derechos fundamentales estatutarios, sino meras determinaciones en cuanto que se limitan a concretar o especificar los derechos y deberes constitucionales, con especial hincapié en los derechos políticos u otros derechos de configuración legal, etc..

Reincidiendo nuevamente en la idea, los Estatutos de Autonomía son normas cuasi-constitucionales y ello porque, desde el plano del ordenamiento autonómico, encabeza, preside y constituyen a la Comunidad Autónoma que sólo existe como organización política tras su instauración en el Estatuto. Si bien, desde la perspectiva del propio ordenamiento jurídico estatal, el Estatuto de Autonomía es integrante del parámetro constitucional que opera como canon de constitucionalidad para el propio Estado, cuyas competencias, en la medida que el derecho estatal es un derecho residual y supletorio del derecho autonómico, depende de la atribución al respecto que las Comunidades Autónomas hacen para sí en sus propios Estatutos.

En tercer lugar, otra de las características comunes de cualquier Estado federal es la necesidad de la existencia de una instancia neutra, independiente, supra-partes que resuelva los conflictos. Y ello porque los problemas de los Estados descentralizados no consiste sólo en la división de competencias, sino en la

actuación concreta del Estado y de las Comunidades Autónomas, o de la Federación y los Estados miembros respectivamente. Existen y se producen conflictos, desavenencias y actuaciones extralimitadas entre los distintos centros de poder territoriales, por lo que ante tales situaciones enfrentadas es imprescindible que tanto las Comunidades Autónomas puedan recurrir las leyes o actos del Estado central o de las propias Comunidades, como que el Estado pueda hacer lo mismo con los de las Comunidades Autónomas. Lo esencial es que cuando haya un choque entre Estado y Comunidades Autónomas, se reaccione sosegadamente yendo al Tribunal Constitucional. De esta manera, conflictos que eran en el fondo políticos, conflictos de identidad, se presenten en términos jurídicos ante una instancia que actúa como un Tribunal que obedece exclusivamente a razones jurídicas.

En un primer momento se puede pensar que esta vía y forma de resolución de conflictos es sencilla, pero todo lo contrario en la práctica; y ello se ve reflejado en últimos acontecimientos, posicionamientos y opiniones que atacan y desprestigian la actuación del Tribunal Constitucional, lo cual no favorece el buen hacer y funcionamiento del modelo territorial español.

Analizadas las características y deficiencias que nos manifiesta el vigente modelo de Estado autonómico español, desde muchos sectores doctrinales se reclama la necesidad de proceder al definitivo cierre del sistema y el blindaje de competencias, con el fin de aclarar y superar las deficiencias y problemas señalados del modelo territorial actual.

Es verdad que, de acuerdo con las posibilidades que ofrece nuestro texto constitucional y tal y como ha quedado señalado en la primera parte de esta exposición, todas las Comunidades Autónomas, en cualquier momento y tantas veces como han querido y quieran, pueden acometer la reforma de sus Estatutos de Autonomía con el fin de modificar, indefectiblemente ampliándolo, su propio ámbito competencial. La vigencia permanente del principio dispositivo es la que determina la apertura de nuestra Constitución. Una apertura en razón de la cual nuestra Constitución es siempre, en este punto crucial de la organización territorial del poder, tal y como lo ha llamado Cruz Villalón, una Constitución "*accidental*". Una Constitución que se ha elaborado de acuerdo con

razones coyunturales que por esta vía se incorporan a la estructura permanente de nuestro sistema político.

Es posible que esta apertura permanente, prolongada en el tiempo mucho más allá del momento en el que fue indispensable, haya resultado beneficiosa, tal y como afirma alguna parte de la doctrina. Si bien, otra parte de la doctrina considera que los beneficios que ha producido la división del poder político entre las instituciones centrales del Estado y las Comunidades Autónomas son consecuencia de esta división, y no de la vigencia perpetua del principio dispositivo.

Considera esta última vertiente doctrinal que sean los que hayan sido tales efectos beneficiosos en el pasado, parece improbable que sigan produciéndolos ahora, treinta años después de promulgada la Constitución, y desde luego consideran evidentes y graves los que ocasiona esta apertura que nos hace vivir en un proceso constituyente permanente, sin término. Un proceso cuya permanencia anula el efecto que es propio de una Constitución e invalida una de las razones más frecuentemente utilizadas para justificar la conjugación indispensable entre constitucionalismo y democracia: la de que sólo la existencia de un marco institucional permanente hace posible que la acción de todos los actores políticos, tanto la de los órganos del Estado como la de los partidos, se centre en las necesidades de cada momento, en la verdadera labor de gobierno.

Por tales razones se considera necesaria la reforma constitucional en este punto. Y no sólo por la importancia intrínseca de tal reforma, sino porque parece obvio que sólo con ella, sólo cerrando esta puerta, se abrirán las que hacen posible acometer otras reformas. Las necesarias, por ejemplo, para corregir los antes señalados defectos graves de nuestro sistema institucional.

No obstante, hay que ser consciente de la dificultad política de llevar a cabo una reforma destinada a poner término al juego del principio dispositivo.

La eliminación definitiva del principio dispositivo sólo se logrará mediante una reforma que llevase a la Constitución el mapa político del país. Una reforma que consagrarse constitucionalmente la existencia de las Comunidades Autónomas

realmente existentes y que incorporase a la Constitución la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades. Pero una reforma de este género sólo se puede apoyar, para hacerla realidad, en un acuerdo nítido y firme sobre la gran cuestión de homogeneidad o heterogeneidad de la división territorial del poder, de la igualdad o desigualdad en el ámbito de poder de las distintas Comunidades Autónomas. Un acuerdo que parece improbable en el inmediato futuro.

En este planteamiento de cierre del sistema es inevitable la referencia a la entrada española en la Unión Española, lo cual ha producido una innegable mutación constitucional. La construcción europea es un proceso abierto cuyos efectos supondrán consecuencias de alcance constitucional en nuestro sistema, lo que significa que estamos no sólo ante un desapoderamiento del Estado central o de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la Unión Europea ejerce las facultades cedidas, sino en una modulación de la actuación de estas instancias a las que el orden comunitario impone la ejecución de decisiones ajenas, aunque de acuerdo con la ordenación constitucional.

Al final, por supuesto, quedará el artículo 150 con sus posibilidades, llamémoslas así, centrífugas pero también centrípetas, según los mecanismos del mismo que se pongan en funcionamiento. Se trata obviamente de un precepto que ni permite la rectificación del sistema si se deciden aprovechar las posibilidades de armonización, ni su vaciamiento si se está pensando en utilizar las leyes de delegación y transferencia del apartado 2; pero cuyas capacidades dinámicas como instrumento de recuperación uniformizadora o prolongación de la descentralización son evidentes.

Con frecuencia la cuestión de las relaciones entre el derecho comunitario y el sistema autonómico se suele simplificar reduciéndola a la necesidad de ofrecer a los entes subestatales una oportunidad de participación separada en los órganos comunitarios, una voz propia en los mismos.

En este orden de cosas resulta del máximo interés el perfeccionamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario que 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, y que tras diversos intentos de concreción normativa ha sido objeto de regulación por la ley 2/1997. A esta Comisión, integrada por el ministro de Administraciones Públicas, así como los secretarios de Estado para la Unión Europea y para las administraciones territoriales, y por los consejeros de las Comunidades Autónomas encargados de los asuntos comunitarios, le corresponden, además de funciones de información sobre los asuntos europeos de vital importancia para las Comunidades Autónomas, tareas de seguimiento de esta materia en las demás conferencias sectoriales, y en su caso el conocimiento de aquellas cuestiones comunitarias de las que no se haya ocupado una conferencia sectorial. Funciones de aplicación y preparación o control que corren a cargo de la Comisión de coordinadores, como órgano de segundo nivel de la Conferencia.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas han sustituido su demanda de un observador en las instituciones europeas por la petición de una representación directa en diversos órganos comunitarios. Precisamente y, en virtud de un acuerdo de la Conferencia Sectorial, se ha asegurado la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en 55 comités de los más de 400 existentes en la organización de la Unión Europea. La Conferencia ha propiciado acuerdos asimismo sobre la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en relación con la información sobre aplicación de la normativa comunitaria acerca de la libre competencia, y más recientemente, sobre la situación socio-sanitaria de los trabajadores de las oficinas autonómicas en Bruselas.

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. Sin embargo, esto 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, la

ejecución de los contenidos materiales de los compromisos contraídos por el Estado central, y sin demérito por otra parte del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de una actividad internacional, que puede llevarles a establecer convenios o practicar diversos *hermanamientos*; o su derecho a abrir oficinas permanentes en el exterior.

Habida cuenta del riesgo de desequilibrio tanto para el diseño autonómico como para la dirección efectiva de la política exterior del Estado, el Tribunal Constitucional ha invocado la necesidad de colaboración 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. Al respecto muchos opinan que sería conveniente la intervención del Senado de cara a establecer los criterios para establecer los casos en que tal presencia autonómica halla de tener lugar o, incluso, la designación de la representación autonómica.

De todas formas, lo que si está claro que resulta inviable, por la propia estructura de la Unión Europea cuyo elemento de articulación básica son los Estados, es la previsión de una participación y representación propia de las Comunidades Autónomas en el marco europeo. No obstante, al respecto mucha parte de la doctrina opina que la defensa de los intereses de las Comunidades Autónomas se lleva mejor a cabo cuando es el propio Estado, como organización política de suficiente entidad, el que ha hecho propias las posiciones de las Comunidades Autónomas, asumiendo, en colaboración con la representación de éstas, su defensa en los órganos europeos.

En línea con las exigencias venidas del marco europeo, la Constitución Española recoge diversos instrumentos en favor del Estado que aseguran y garantizan la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas de los contenidos de los tratados o del derecho interno de las Organizaciones a las que se ha cedido competencias, tal como es el caso de la Unión Europea.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la no ejecución de los deberes de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas y 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 art.93 de nuestra Constitución.

También nos encontramos a disposición del Estado, las citadas leyes de armonización del artículo 150.3 de la Constitución Española, así como la coacción estatal regulada en el art.155, cuyo empleo, debido a consideraciones de técnica jurídica y de índole política, es con toda seguridad en extremo delicado.

La dificultad, con todo, más importante que debe abordar el Estado autonómico no se presenta en el plano teórico sino en el político, y se refiere naturalmente a su capacidad para llevar a cabo la integración de los nacionalismos territoriales, esto es, nuevamente al igual que se pretendió resolver en la aprobación del texto constitucional en 1978, el actualizado a fecha de hoy “problema nacional” y las exigencias y peticiones de los nacionalismos especialmente vascos y catalanes que amparados en sus propias señas de identidad, solicitan en sus posiciones más extremas procesos secesionistas.

La cultura del federalismo está basada en la transacción, el pacto y la disposición a la presentación jurídica de los problemas, donde los movimientos nacionalistas buscan su acomodo en un espacio político no exclusivo. Sin embargo, muy lejos de este modelo ideal federalista, en el Estado autonómico español nos encontramos con continuos enfrentamientos y reivindicaciones nacionalistas con la estructura estatal.

Vista dicha situación actual, cualquier intento de acuerdo entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en que predomina la orientación nacionalista necesitará, antes de la convergencia en los contenidos, de la satisfacción de unos presupuestos que posibiliten mínimamente el acercamiento de posiciones. Para ello y en primer lugar, se debe intentar reanudar el diálogo institucional aceptando las exigencias de una corrección constitucional que conduzca a la cooperación entre las Administraciones y al encuentro y diálogo entre los máximos dirigentes políticos; siendo necesario para ello abandonar posturas extremas que rompan de cuajo el modelo territorial plasmado en el texto constitucional, y recuperar aquel sentido común, generosidad y consenso que presidió la actuación del poder constituyente en 1977 y que permitió la aprobación de la vigente Constitución Española.

Si precisamente en este último apunte de la presente exposición volvemos al inicio de la misma, concretamente al primer apartado donde se señalan los objetivos y pretensiones que persiguieron los constituyentes españoles en 1977, vemos como el resultado ha sido francamente satisfactorio dado que durante los más de treinta años de vida constitucional, se ha conformado y consolidado el Estado Español como un verdadero Estado democrático, estable y en paz, integrado plenamente en el marco europeo e internacional. Constituye una conquista fundamental, esencial, prioritaria y realmente apreciada por la ciudadanía española, dado lo cual todos estamos y debemos estar comprometidos con tales principios, manteniéndolos intocables por encima de cualquier otra reivindicación que ataque lo que es la base y el pilar del bienestar de la sociedad, que es en realidad y en el fondo lo principal para la sociedad española. Porque está claro que lo que preocupa, en primer lugar, a los ciudadanos no es si pertenecen o no a un Estado o a otro, sino si tienen cubiertas sus necesidades básicas, su bienestar económico y social como por ejemplo prestaciones sanitarias o trabajo; de tal manera que una vez asegurados para todos los ciudadanos españoles estas parcelas y ámbitos básicos es cuando habrá que entrar a considerar y intentar dar cabida a las reivindicaciones nacionalistas, siempre que no supongan un ataque o una merma al señalado bienestar del conjunto de la sociedad.

Por consiguiente, sin perjuicio de seguir avanzando en la mejora del modelo territorial español, lo que sí hay que tener muy claro es en primer lugar lo que demanda la sociedad española, esto es, un marco de libertad y de bienestar social a partir del cual, y siempre que resulte asegurado, se podrá y habrá que atender a las reivindicaciones nacionalistas de ciertos territorios y población española. Si bien, la decisión sobre tales reivindicaciones corresponde al conjunto de la sociedad española, que recordemos, es la depositaria y titular del poder constituyente español.

Zaragoza a 19 de abril de 2010

#### **BIBLIOGRAFÍA:**

- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José; *"El Estado Autonomico en perspectiva"*
- RUBIO LLORENTE, Francisco; *"Rigidez y apertura en la Constitución."*
- BLANCO VALDÉS, Roberto; *"España: de la revolución federal a su deriva confederal"*