

LA CONSTITUCION Y LAS AUTONOMIAS TERRITORIALES

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

La Constitución de 1978 ha resultado ser, probablemente, el suceso histórico más importante de la España del siglo xx. Esperamos que pueda seguir diciéndose así en el siglo ya próximo. Es una Constitución que acertó a establecer una salida rotunda del régimen pasado y la implantación de una democracia fundada en el consenso, en un pacto social básico que fijó los fundamentos mismos del sistema y las bases de su desarrollo. Hay que decir que esta Constitución, que se elaboró y se aprobó por consenso de todos los partidos con representación entonces en las Cortes Generales, y que ratificó por referéndum la inmensa mayoría del pueblo español, mantiene al término de su primera década intacto su atractivo, su *auctoritas*, su capacidad de presidir los destinos de nuestro pueblo. Sin énfasis ninguno y con absoluta convicción, afirmo que la Constitución española constituye el primer capital político de nuestro pueblo y que sus aciertos, que han sido extraordinarios en aspectos capitales del sistema político, pero sobre todo su aceptación general, su arraigo social y jurídico efectivo, son los que nos permiten encarar con algún optimismo nuestro futuro próximo.

Voy a ocuparme de un tema específico dentro de la Constitución, la Constitución y las Autonomías Territoriales. Desde el primer momento me atrevo a afirmar que, con la restauración de la democracia y de los derechos fundamentales, puede decirse que el punto más relevante de la Constitución desde una perspectiva histórica global, como yo me permito esperar que señalarán los historiadores futuros, ha sido justamente la instauración de un profundo sistema de autonomías territoriales, no obstante la dificultad de la improvisación de un sistema sin tradición inmediata. Operación de altísimo calado, que rectifica varios siglos de tendencias centralizadoras, operación también de altísimo riesgo, que además hubo de asumirse sin red, podemos decir, improvisando sobre la marcha y no obstante lo cual, en un

cortísimo plazo, ha acertado a establecer y a consolidar un sistema político que es fundamental para nuestra estructura, para nuestro funcionamiento social, para nuestro futuro.

Cuando comienzan los trabajos constituyentes sabido es que la idea de una generalización de un sistema autonómico, esto es, de la construcción de un Estado compuesto, carecía prácticamente de preparación en el plano ideológico, en el seno de los partidos nacionales, o en el plano técnico, pues nadie había estudiado en profundidad una construcción tan compleja. El federalismo histórico de 1873, que realmente ha dejado un pésimo recuerdo histórico que todavía queda en la conciencia colectiva, había identificado el federalismo con la libre asociación y separación, la interpretación proudhoniana y de Pi i Margall, identificación que no se cumple en ninguno de los sistemas federales vigentes. Ese resto histórico de un federalismo más bien utópico se mantiene como un rasgo que caracteriza algunos tipos pintorescos, de novela de Baroja, o en alguna de las representaciones esperpénticas de la España anterior a la guerra civil. A eso pueden añadirse las aportaciones, que son las únicas que tienen un sentido global, que hace Ortega y Gasset, el gran filósofo, desde el momento mismo de la Dictadura con su famoso libro *La redención de las provincias* y después con ocasión del debate político sobre la Constitución de 1931 y el primer Estatuto catalán. Esto sería todo lo que podría ofrecerse como *hinterland* ideológico del establecimiento de un sistema de Estado compuesto.

De hecho, es bien conocido que el tema regional había surgido en España no como un intento de reforma global del Estado, sino lanzado por los nacionalismos históricos catalán y vasco, a finales de siglo, con origen inmediato en el carlismo, pero con raíces históricas bastante más profundas. Es alrededor del tema nacionalista catalán y vasco cómo va a surgir, primero a lo largo del primer tercio del siglo xx y después en la Constitución republicana de 1931, el intento de regionalizar el poder político, aunque nunca en un sentido general y sistemático, limitándose siempre a la resolución de sus específicos problemas. Debo recordar que la Constitución republicana del 1931 no pretendió una regionalización total de la estructura del Estado, y esto fue un reproche que precisamente hizo Ortega y Gasset desde su banco de diputado a los constituyentes de la República y a los legisladores que aprobaron el primer Estatuto de Autonomía para Cataluña, sino que lo que intentó esa Constitución, como consecuencia del llamado pacto de San Sebastián, fue exclusivamente resolver el problema catalán. Dejó abierta la posibilidad de que la fórmula de la autonomía catalana pudiera generalizarse, pero esta posibilidad puramente abstracta no entró en funcionamiento hasta ya desatada la guerra civil, en octubre de 1936, en que es aprobado

el segundo Estatuto, el Estatuto vasco. En ningún caso llegó a pensarse seriamente en la reestructuración política montada sobre el principio de la autonomía política territorial generalizada.

Esta situación queda congelada como consecuencia del resultado de la guerra civil, que actúa contra los nacionalismos de manera extraordinariamente virulenta, identificando sin más autonomismo con separatismo, y realmente contribuyendo de manera decisiva, por su ciega represión cultural, a un empeoramiento del problema nacionalista.

En el momento del cambio político, son los nacionalistas vascos y catalanes los que lanzan a la arena política su reivindicación y los que fuerzan a que el tema sea tomado en consideración en los trabajos de las Cortes Constituyentes nacidas de las elecciones de 1977. Esos nacionalismos antes ya de dichas elecciones o inmediatamente después, pero antes de la aprobación del texto constitucional, fuerzan ya al sistema curiosamente llamado de las «preautonomías», que se arbitra para la famosa operación Tarradellas, que luego se extiende al País Vasco, y que va a concluir aplicándose a otras regiones españolas ya no afectadas propiamente por el problema nacionalista. Esto es lo característico del surgimiento en 1977, en los trabajos preparatorios de la Constitución, del tema de las autonomías territoriales. La iniciativa catalana y vasca va a ser seguida por una especie de «efecto demostración» (adoptando convencionalmente el concepto utilizado por los economistas para explicar las modas del consumo: los altos personajes que consumen de una determinada manera provocan un «efecto demostración» en la masa de los consumidores). Ese efecto demostración va a extenderse sorprendentemente como un reguero de pólvora por todo el espacio nacional.

Hay que decir que esta extensión fue absolutamente positiva y respondió a un oscuro y certero instinto. Ya Ortega notó en las Cortes de 1931 la inviabilidad de un sistema parcial de regionalización en virtud del cual se iba a fracturar el país, decía Ortega, entre unas regiones ariscas (semi-Estados) y una España dócil. Esto él lo veía como un error rotundo y postuló abiertamente la generalización del sistema regional. El fondo de esta observación de Ortega es la que alimenta oscuramente esta aceptación, esta generalización a lo largo de todo el país del espíritu regionalista. Los partidos nacionales carecen en ese momento prácticamente de una doctrina general sobre el problema. Alguno de los partidos de izquierda se hace representante, pero *ex post facto*, de las viejas tendencias federalistas, pero realmente sin doctrina. Presionados por la opinión, han de aceptar la incorporación a la Constitución de un sistema que permita la ordenación política del territorio sobre una base general de profundas autonomías territoriales.

El modelo nacionalista, de donde evidentemente se toma esta primera

iniciativa, va a impulsar a una primera interpretación de la estructura de un Estado compuesto sobre el criterio etnocéntrico. Las autonomías tratarían de servir a las distintas etnias reunidas sobre el territorio nacional. Algo de eso luce todavía en el propio preámbulo de la Constitución, cuando dice que una de las finalidades del constituyente es proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Esta es la interpretación nacionalista de la autonomía, y entonces se generaliza la idea de inspirar ésta en modelos históricos, en la búsqueda de singularidades históricas, de héroes históricos, de fiestas patrias, la identificación de singularidades culturales. Pero es evidente que en sí mismo el sistema de un Estado compuesto o de autonomías políticas no hay ninguna necesidad de apoyarlo necesariamente en ese criterio. El sistema de autonomías territoriales es un sistema de participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos que directamente les conciernen, y es evidente que lo mismo conciernen los asuntos colectivos de su propia región a quien pueda exhibir un *curriculum* histórico especialmente identificador e individualizador que a quienes provengan del común de la estirpe.

Todo esto pasa de manera no demasiado elaborada a lo que será el título VIII de la Constitución, el título probablemente más imperfecto de este texto, que antes he dicho que constituye nuestro primer valor político presente y futuro. Este título VIII hace patente, por de pronto, la ausencia de una concepción global. El mismo no se atreve a generalizar el sistema, deja abierta la vía de la generalización, y esta generalización será objeto de los pactos autonómicos del 81, como luego veremos; remite, simplemente, a las llamadas «iniciativas autonómicas», según la expresión del artículo 143, iniciativas que serían a su vez la manifestación de un «derecho a la autonomía»; esta expresión «derecho a la autonomía» aparece *expressis verbis* en los artículos 2 y 137 de la propia Constitución para que las distintas colectividades territoriales pudieran proponer unos Estatutos en donde se concretaría la organización y el contenido de su respectiva organización autonómica.

Hay que decir que en la configuración de este singular sistema hubo un factor determinante: no se quería en el momento de elaboración de la Constitución romper el consenso con que se estaba redactando el texto de lo que luego sería norma suprema y la remisión a unos Estatutos ulteriores surgidos de unas iniciativas espontáneas de los distintos pueblos de España permitía simplemente un aplazamiento de la cuestión. En segundo lugar, hay que decir que jugó también en la adopción de este modelo una suerte de legitimidad histórica a favor del sistema de la Constitución

republicana de 1931, que es el que había introducido en el ámbito del Derecho comparado esta técnica de los Estatutos de autonomía facultativos y dispositivos, llamados a concretar en cada caso el contenido de la respectiva autonomía.

Detrás de esta concepción no hay una idea global del Estado, y basta para confirmarlo con la lectura detenida del título VIII de la Constitución, salvo en la lista de competencias exclusivas del Estado del artículo 149, que realmente se incluye para preservar un contenido mínimo del Estado. Pero obsérvese que el artículo 149 constituye la fuente directa de las autonomías mayores en nuestro sistema y que está, además, el artículo 150.2, que permite transferir o delegar a las Comunidades Autónomas facultades de titularidad estatal. La idea del Estado que parece haber estado presente en la mente de los constituyentes es una idea que podemos llamar residual del Estado: el Estado sería lo que quedase después de sustraídas las competencias que los Estatutos de autonomía van a precisar para cada uno de los territorios españoles; una simple operación de resta, pues.

Aprobada la Constitución, inmediatamente son presentados a las Cortes los dos primeros proyectos de Estatutos de autonomía, los proyectos de Estatuto llamados de Sau y de Guernica, por las localidades catalana y vasca en que respectivamente fueron elaborados.

Estos proyectos de Estatuto realmente ni siquiera respetaban el contenido de las competencias exclusivas que el artículo 149 pretendía reservar al Estado. Pero este no respeto del artículo 149 no se presentaba como un olvido del texto constitucional o como un afán de contornear sus prescripciones, sino que se intentó justificar con el artículo 150.2 de la Constitución, al que más adelante tendremos que referirnos, que admite la posibilidad de que mediante ley orgánica (rango que tienen los Estatutos precisamente) el Estado pueda transferir o delegar a las Comunidades Autónomas las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal; el artículo 149 enunciaba esas materias de titularidad estatal y el 150.2 permitía la transferencia a las Comunidades Autónomas mediante una ley orgánica; la ley que iba a aprobar el Estatuto era una ley orgánica; por consiguiente, en el Estatuto se incluía prácticamente todo lo no reservado en la lista del artículo 149 al Estado, más la mayor parte de lo reservado a éste en el artículo 149 al Estado por el título de las leyes de transferencia o delegación que se incorporaban al propio Estatuto.

Se hizo entonces patente que el Gobierno mismo carecía de una doctrina, de un simple criterio, de unos conceptos generales con los que encarar tan complejo tema. Sin mayor reflexión, sin poder formular unos criterios generales previos, en medio de apremios políticos inmediatos hubo que ne-

gociar esos Estatutos. El Gobierno acierta a introducir, sin embargo, tres correcciones que en cierta manera rectifican de forma sustancial el texto de los proyectos respectivos. Primera corrección: las delegaciones del artículo 150.2 no se pueden incluir en los Estatutos, han de ser objeto de leyes de transferencia o delegación que tienen que ser extraestatutarias. Por una razón, porque la inclusión en los Estatutos supone una rigidificación desde el momento que los Estatutos una vez aprobados son inmunes a las leyes del Estado, alcanzan una rigidez paraconstitucional, sólo pueden ser modificados por acuerdos de las Asambleas autonómicas con *quorum* cualificados, y de las propias Cortes Generales (art. 147.2 de la Constitución). El Gobierno logró que su tesis prevaleciese: la incorporación a los Estatutos de las leyes de delegación del artículo 150.2 convertiría tales delegaciones o transferencias en verdaderas enajenaciones, puesto que el Estado perdía toda disponibilidad virtual sobre las mismas. Este argumento técnico-jurídico formal se reveló especialmente convincente; como suele pasar en los litigios complicados, los argumentos formales tienen grandes posibilidades de prevalecer. Segundo, se enumeraban, en efecto, como competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas respectivas, materias que estaban definidas como competencia exclusiva del Estado en el propio artículo 149, pero para no dar lugar a una devolución del proyecto de los Estatutos a los organismos regionales que los habían elaborado y que componían Diputaciones, parlamentarios, Ayuntamientos, etc. (art. 151.1), se aceptó que esas atribuciones competenciales quedaran en el Estatuto, pero con la adjunción de una famosa cláusula, la cláusula *sin perjuicio*. El texto que queda así definitivamente de estos dos Estatutos es que se sigan definiendo como competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas determinadas materias añadiendo «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución», el cual dice que esas mismas materias son de exclusiva competencia del Estado. Este recurso verbal, que parece atentar a la gramática (competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de que sea una competencia exclusiva del Estado), el Tribunal Constitucional ha dicho que debe de someterse a la interpretación prevalente de la Constitución, primando, por consiguiente, la calificación de materia de titularidad estatal exclusiva sobre la supuesta exclusividad autonómica, sin que esta calificación deje de tener algún efecto, cuya precisión no es ahora del caso.

Y el tercer gran correctivo, es haber sabido reservar para el Estado central los poderes de unidad económica, los poderes que permiten al Estado que realmente toda la economía nacional funcione como un verdadero sistema. Hoy, nuestra integración en la Europa comunitaria ha hecho que incluso ese sistema no sea ya nacional, sino europeo. Pero ello evitó la fragmen-

tación de nuestro territorio en microeconomías, que hubiera provocado necesariamente un empobrecimiento general. Este argumento, en cuyo favor se pudo invocar autoridades de Derecho comparado (la cláusula de comercio americana, etc.), fue entendido de manera especial por catalanes y también por vascos, que fueron los que el siglo pasado crearon en España el sistema de economía nacional, el sistema de ruptura de las aduanas interiores y el sistema de protección del mercado interior conjunto mediante un arancel externo. Catalanes y vascos habían sido los propugnadores y también los beneficiarios directos de este sistema de economía nacional y no dejaron, por tanto, de ser sensibles a la aceptación del argumento.

Se acierta a salvar, por consiguiente, y esto fue muy importante, el mantenimiento del consenso en la aprobación, especialmente delicada, de los dos primeros Estatutos. Pero inmediatamente la totalidad de los territorios españoles van a formular propuestas calcadas del texto de los Estatutos catalán y vasco. Nadie quiere quedarse atrás, todos formulan proyectos de Estatuto con el mismo contenido competencial por la vía abierta por el artículo 151 de la Constitución. Hay que recordar que la Constitución había previsto dos niveles autonómicos: uno superior que, en principio, según la disposición transitoria segunda, hubiera correspondido únicamente a los territorios que hubiesen plebiscitado Estatutos de autonomía durante la República, lo cual incluía Cataluña, País Vasco y Galicia; pero al lado de ese supuesto tipo el artículo 151 de la Constitución permitía que los territorios no incluidos en la transitoria segunda, mediante unos requisitos especiales, pudiesen pasar directamente al grado superior de autonomía. En ese momento el Gobierno de UCD, que gobierna a la sazón, se plantea la cuestión de un encaje del problema general, dada la parquedad de los preceptos constitucionales. El Gobierno de UCD lo hace con una gran torpeza en el caso de Galicia y en el caso de Andalucía; esta última va a ser, como saben ustedes, la única de las regiones que no habían plebiscitado Estatutos de autonomía que utilice la vía del artículo 151 (aparte el caso de Navarra, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional 1.^a y la disposición transitoria 4.^a de la propia Constitución), pasando desde el primer momento al grado mayor de autonomía.

Estas dos torpezas, más la conciencia general de que el problema era un problema absolutamente considerable, que afectaba a todo el Estado en su conjunto, no únicamente al partido en el poder, llevó a formular un pacto de Estado entre el partido entonces en el Gobierno, la UCD, más el PSOE, como principal partido de la oposición; inicialmente entraron también en la negociación alguno de los otros partidos, que luego van desapareciendo a lo largo de la negociación y quedan finalmente solos como firmantes sus-

criptores de estos pactos, el 31 de julio de 1981, los dos partidos dominantes.

Estos pactos autonómicos han solido ser denostados ante la opinión pública sobre todo porque singularizan ante ella el tema de la famosa Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico, la LOAPA, que fue presentada por sus impugnadores como un intento solapado de enmienda *ex post* de los Estatutos ya aprobados. Pero hay que decir en favor de estos pactos, primero, que sólo por ellos se concluye el proceso autonómico en poco más de año y medio. Segundo, se generaliza el sistema autonómico, hasta entonces reducido a Cataluña, País Vasco, después Galicia, más tarde Andalucía (en este último caso se complicaron las cosas y hubo necesidad de un referéndum); ahora la autonomía se extiende a todo el país, con la excepción de las plazas de soberanía africanas; se convierte, pues, en un sistema general. Lo que se pacta es el sistema entero, y se conviene también el mapa autonómico, que también era otro tema discutido; recuérdese todavía los casos de León y de Segovia, que terminan con sentencias *a posteriori* del Tribunal Constitucional. Se conviene el contenido tipo de los Estatutos. Se elabora el modelo político que estos Estatutos van a recoger, el modelo de Asamblea con ejecutivo salido de la confianza de la Asamblea. Se establece el sistema de transferencias de servicios. Y, finalmente, se acierta también a establecer una técnica de financiación, que es la que sustancialmente ha estado funcionando hasta ahora y que canaliza ya la importante cifra cercana a un 25 por 100 de los gastos públicos —cifra considerable, que da idea de la efectiva descentralización cumplida, y que es equivalente, por cierto, a la de federalismos más consolidados.

Realmente el contenido positivo de estos pactos parece difícilmente discutible, y la famosa sentencia de 5 de agosto de 1983, por la que el Tribunal Constitucional reforma en un cierto contenido importante la famosa LOAPA, no afecta, a mi juicio, a esta estimación positiva de la aportación que estos pactos significaron para la elaboración de nuestro sistema actual.

La sentencia LOAPA lo único que quitó a ésta fueron su carácter orgánico y su carácter de ley de armonización, pero no el contenido de los preceptos respectivos, que el Tribunal Constitucional afirma que corresponden a poderes propios del Estado, con lo cual en cierta manera es más centralista que la propia Ley censurada. Prohíbe, además, las interpretaciones generales de la Constitución, con lo que anula su título primero, que contenía normas interpretativas de determinadas cláusulas constitucionales, pero hay que decir que en el momento de su anulación, decidida por el argumento de que el legislador estatal no puede intentar imponer una interpretación preceptiva de los preceptos constitucionales, esas interpretaciones que caen en vir-

tud de ese argumento formal son interpretaciones todas ellas recibidas ya en la propia jurisprudencia constitucional antes y después de la sentencia de 5 de agosto de 1983. No hay, pues, propiamente una censura de fondo de las mismas.

Así se concluyó la construcción del sistema, que fue realmente realizada en medio de apremios, en medio de polémicas políticas, en medio de complicaciones surgidas por estos pactos, por la impugnación subsiguiente de la LOAPA, etc. Pero hay que notar que el sistema estatutario que deriva de estos pactos va a acreditar su objetividad, alcanzando en las Cortes Generales la práctica unanimidad, un último y cualificado consenso, con motivo de la aprobación de todos los Estatutos de autonomía distintos de los cuatro mayores ya aprobados; esto, que a menudo se olvida, vino a legitimar, en cierto modo, por la vía del pacto constitucional básico, la operación en su conjunto.

Hay que observar, y esto es capital, que esta apurada construcción en el plano político fue inmediatamente corregida por su encaje social y jurídico. Sobre el encaje jurídico, diremos que aquí hay que significar la importancia del trabajo de los juristas que trabajaron en este sentido y que acertaron a ofrecer al Tribunal Constitucional un acervo de soluciones técnicas que extraían del título VIII unos contenidos generales que probablemente fueron ajenos a la intención de sus autores. Pero el Tribunal Constitucional, que es el autor definitivo de la construcción del sistema autonómico, va a apoyar esa construcción general, una doctrina general que rectifica esencialmente la elemental concepción residualista del Estado, que probablemente es la única que había estado en el ánimo de los constituyentes, es decir, que se tratase de una mera operación de sustracción de competencias y que el Estado era lo que quedaba después de efectuada esta sustracción. Por el contrario, la construcción del sistema autonómico requiere un marco general que el Tribunal Constitucional ha contribuido decisivamente a formular, ha elaborado prácticamente entero ante la penuria del texto constitucional directamente y que supone la construcción de lo que se llamó por Kelsen el Estado global, *der Gesamtstaat*. Un sistema federal —luego hablaremos del federalismo— supone tres instancias, la instancia de los Estados miembros, la instancia del Estado superior o Estado central y la del Estado global, que vendría a ser lo que engloba precisamente a las otras dos instancias en un sistema operativo. De hecho esta operación de definición del *Gesamtstaat*, del Estado global, es la que ha efectuado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional configurando nuestro sistema de hecho como un verdadero federalismo, aunque no sea éste el nombre técnico que la ley le reserva.

Primero, es verdad que el sistema se ordena, porque ése es el mandato

de la Constitución, sobre el principio dispositivo: son los Estatutos, y no la Constitución misma, los que establecen cuáles son los contenidos de cada autonomía. Esto no implica, frente a lo que dijo con razonado temor un excelente constitucionalista, la desconstitucionalización de la estructura del Estado; el argumento era que como la estructura del Estado no está en la Constitución, que se limitaba a hacer posible que se dicten unos Estatutos, sino que está en los Estatutos mismos, esto quiere decir que la estructura del Estado no está constitucionalizada, sino que está entregada a unas simples leyes orgánicas. Hay que notar de entrada que el contenido de las autonomías no está sólo en los Estatutos, sino en los Estatutos con la Constitución. Pero más importante aún es observar que los Estatutos no son simplemente una ley del Estado que el Estado pueda modificar con leyes ulteriores. Esta es la nota distintiva, a mi juicio, entre un federalismo y un regionalismo: el regionalismo es una estructura de poder organizada y dependiente del legislativo; el federalismo es una estructura de poder territorial con dos centros, el central y el periférico, pero organizada y sostenida por la Constitución. En el sistema español la Constitución lo organiza no sólo ella, sino con los Estatutos, pero los Estatutos, una vez aprobados, adquieren, según los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, una rigidez, podemos decir que incluso superior a la rigidez constitucional, puesto que se exige la conformidad de la Comunidad Autónoma con un *quorum* cualificado, según determinación del propio Estatuto por remisión del artículo 147.3, y la de las Cortes Generales mediante ley orgánica, y aun en el caso de las autonomías del artículo 151, dice el artículo 152.2, mediante un referéndum territorial aprobatorio. De hecho y de derecho, esta rigidez instituye a los Estatutos en una superioridad formal de rango respecto de las leyes ordinarias, de tal manera que los Estatutos se erigen en parámetros de validez de las leyes del Estado. Una ley del Estado (incluso una ley orgánica o de armonización) no sólo no puede reformar un Estatuto de autonomía, sino que será nula si intenta contradecir cualquiera de las prescripciones de este Estatuto; así lo dispone el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que afirma que son parámetros para enjuiciar la validez de las leyes no sólo la Constitución sino también, por de pronto, los Estatutos de autonomía. La autonomía, por consiguiente, en la Constitución española, por diferencia del regionalismo francés, por ejemplo, es inaccesible al legislador estatal, es realmente inmune a cualquier intento del legislador estatal de corregirla, lo que quiere decir que la autonomía que proclaman los Estatutos es una autonomía plenaria, garantizada frente al legislativo y por supuesto frente al ejecutivo, no confiada simplemente a la buena fe del Estado.

Así lo corrobora, en segundo término, el hecho de que esa autonomía esté cubierta con una garantía judicial concreta, eficaz contra cualquiera de los poderes del Estado, la que ofrece el Tribunal Constitucional mediante el sistema de conflicto de atribuciones y de recursos de inconstitucionalidad.

Tercero, es muy importante también el principio formulado con toda energía por la sentencia de 5 de agosto de 1983 LOAPA, de que el legislador no puede imponer determinadas interpretaciones generales de los preceptos constitucionales, sino que esto queda a la iniciativa de los agentes políticos con el último pronunciamiento final por la vía de los procesos constitucionales correlativos que decide el propio Tribunal Constitucional.

En cuarto lugar, es un hecho que esta autonomía no es una simple autonomía administrativa. No se trata de una simple operación de descentralización administrativa, sino de una descentralización política, acreditada por el disfrute por todas las autonomías, tanto de nivel mayor como del menor, de poder legislativo y la identificación de rango y de efectos entre la Ley del Estado y la Ley de las Comunidades Autónomas. Ha quedado demostrado, por cierto, que no hay autonomía administrativa sin autonomía política, contra el viejo postulado retórico que postulaba una centralización política con descentralización administrativa.

Por último, en quinto lugar, el sistema autonómico definido por la Constitución y por los Estatutos no establece una técnica de separación entre los dos niveles políticos, lo que en el sistema del Derecho comparado se llama con un nombre histórico el «federalismo dual», sino un sistema de cooperación, de lo que se llama *cooperative federalism*, federalismo cooperativo. La propia Constitución establece esta cooperación sobre los criterios bases-desarrollo en el artículo 149, por ejemplo; legislación del Estado ejecución autonómica, en segundo lugar; en tercer lugar, leyes de delegación o de transferencia del artículo 152, al que más adelante nos referiremos, y en fin, a lo largo de todo el sistema, cuyos rasgos esenciales no vamos a recordar aquí.

Pero no sólo el sistema ha logrado, por consiguiente, su encaje jurídico, su definición jurídica sobre el modelo de Estado compuesto, fórmula habitual en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un sistema que afecta a la estructura misma del Estado, que no es un sistema de simple distribución de la gestión; además de eso hay que decir que el sistema ha encajado también en la realidad social. Como ya indiqué, en un plazo increíblemente corto se organizaron las nuevas entidades políticas, se transfirieron prácticamente todos los servicios afectados por los respectivos Estatutos, se financió desde el primer momento este nuevo nivel político, y es evidente que aun-

que con la improvisación el sistema haya revelado no pocas disfunciones, no pocas imperfecciones, de las que todos los días nos informa, por lo demás, la prensa, podemos decir, sin embargo, que no cabe duda tampoco de que las poblaciones concernidas han cobrado conciencia profunda de sus nuevas capacidades de autogobierno, de la ventaja de una cercanía de las decisiones que les afectan, de una mayor efectividad de los servicios (el dato financiero que antes dábamos, el porcentaje global del gasto público, acredita por sí solo la importancia de los servicios que hoy se prestan autónomamente), y que absolutamente nadie, podemos decir, tiene nostalgia del evanescente sistema de administración periférica que precede a la instauración del sistema autonómico. Es fácil de apreciar que las poblaciones no aceptarían perder este área de participación política, y así lo confirman todas las encuestas, y desde esta perspectiva se puede afirmar que el sistema es irreversible, y de hecho ningún partido político pide hoy la rectificación sustancial del mismo.

Entiendo que este resultado ha sido un logro histórico y político capital. Hemos rectificado de un golpe siglos de tendencia centralizadora. Pero no se trata de un capricho surgido del azar, como quizá haya dejado suponer por la exposición que he realizado, sino que la exigencia de descentralización del sistema político responde a las profundas necesidades del tiempo, responde también por ello a una tendencia universal, incluida ya Francia, modelo de los países centralizadores, que ha establecido un sistema regionalista, incluida Inglaterra, que ha aplazado, sin embargo, la operación de *devolution of power*, después de un famoso referéndum parcial de 1979. Nos llevaría muy lejos el intento de justificar ese aserto; baste decir que dentro de la Comunidad Europea la población afectada por sistemas descentralizadores es superior a la incluida en los sistemas centralizados. Los sistemas centralizados puros se dan sólo en los pequeños Estados, Holanda, Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda —no en Bélgica, por cierto, donde su federalismo tiene un alto grado de profundización.

Por otra parte, se ha racionalizado el sistema, se han pacificado los espíritus, frente al griterío inicial existente, frente a la búsqueda de chivos expiatorios respecto a las frustraciones que siempre se dan en cualquier colectividad, frente al victimismo, a las descalificaciones, a las pasiones, con las que el problema de las autonomías territoriales fue presentado en sus orígenes desde el cambio político. Hoy todas estas pasiones autonomistas se han reconducido a un cauce objetivo en cuyo seno se efectúan dos debates; se sigue debatiendo el problema, pues, pero uno es el debate del lenguaje jurídico ante el Tribunal Constitucional, en el que las partes cuestionan sus competencias respectivas, pero sin poner nunca en duda la legitimidad del

valor del parámetro constitucional y de los Estatutos que constituyen el criterio de resolución de las sentencias, ni el propio órgano, Tribunal Constitucional, que dicta éstas. El segundo gran debate en donde se han canalizado las pasiones autonomistas es el propio debate democrático. Es un hecho que en nuestros territorios se ha establecido la democracia efectiva en cuanto al gobierno de esta nueva instancia política y es evidente que esta democracia es la que ha de contribuir decisivamente a depurar el sistema y a corregir muchas ineficiencias fruto de la falta de experiencia, a corregir muchas ingenuidades, muchos clientelismos, muchos defectos. Una de las consecuencias esenciales de la democracia es justamente que, a través de la responsabilidad política, se podrán censurar las ineficacias y primar la eficacia en la gestión de los servicios, que será la perspectiva que cada vez estará más presente en las opciones políticas del cuerpo electoral. Han surgido las clases políticas locales, que son esenciales para el análisis de la situación política actual, y como consecuencia de todo ello ha surgido una bipolaridad territorial que es efectiva y se ha instalado de una manera real un diálogo nada simulado entre el centro y las Comunidades Autónomas, erigiéndose ya en rasgo esencial y peculiar de nuestro sistema político.

Finalmente, el sistema es especialmente oportuno, hay que decirlo, en el momento mismo de la integración europea. Ya he dicho que la mayor parte de las poblaciones europeas están gobernadas por regímenes descentralizados. Añadiré que el viejo Estado soberano, el viejo Estado barroco, está siendo socavado por un doble proceso: por abajo, por las autonomías territoriales; por arriba, por la integración europea. Aunque esto no va a hacer desaparecer los Estados, aunque el futuro no va a ser la Europa de las regiones, es decir, un sistema en el que las regiones se entiendan directamente con las instituciones comunitarias, ahorrándose el intermedio de la instancia estatal. El futuro de Europa es el de la Europa de los ciudadanos, no es el de la Europa que un periodista belga llamó, con una frase que se hizo famosa, «la Europa de las cien banderas», sino la Europa de los ciudadanos, como digo, y en la cual la última alternativa sería, frente a lo que representan los Estados nacionales, sería una centralización europea, la sustitución de los Estados nacionales por prefectos europeos, por una administración única europea, lo cual es absolutamente impensable y absolutamente condenable desde el elemental parámetro de la democracia. La integración europea se seguirá realizando y se realizará siempre, en determinada proporción al menos, por una parte a través del Parlamento Europeo, por medio de los representantes directamente elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, pero también a través de las técnicas de cooperación política por parte de los gobiernos de los Estados respectivos. En el proyecto

duro de una Unión Europea perfecta, apoyada predominantemente en la soberanía parlamentaria europea, los gobiernos tendrán que estar como mínimo representados en una segunda Cámara, que es esencial en toda construcción federalista y que sólo los gobiernos podrán rellenar. El Estado, por consiguiente, está hoy inserto en un nuevo sistema newtoniano de fuerzas, las fuerzas integradoras europeas, las fuerzas descentralizadoras autonómicas, pero ese sistema newtoniano asegura su pervivencia por todo el tiempo previsible.

En esta circunstancia, que es la de la formación del sistema autonómico, surge una coyuntura, la que formula así el artículo 148.2 de la Constitución: «Transcurridos cinco años, mediante la reforma de sus Estatutos las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». El vencimiento de este plazo acaba de ocurrir; los últimos Estatutos fueron aprobados en la primavera de 1983. Esto afecta exclusivamente a las autonomías de nivel segundo, de nivel inferior al de las cuatro autonomías mayores más Navarra.

Hay que decir que la intención del constituyente parece ser la que se ofrece en el propio Informe de la Comisión de Expertos de donde salieron los pactos autonómicos, que a su vez, por cierto, darían origen a todos los Estatutos de segundo nivel, interpretación según la cual de este precepto hay que concluir que en el ánimo de la Constitución está el que la existencia de esos dos niveles sea absolutamente transitoria; que pasados cinco años de rodaje, podemos decir, de las autonomías que carecían de una cierta experiencia, de una conciencia autonomista más fuerte (por diferencia de las incluidas en la disposición transitoria 2.^a o en el art. 151), una vez adquirida la experiencia de esos cinco años, deberían de acceder, mediante ampliación de sus competencias, al nivel de las autonomías superiores, para conseguir una homogeneización del sistema que parece primero lógica y, en segundo lugar, totalmente funcional, desde la perspectiva del equilibrio del sistema.

Pero no se trata, sin embargo, de un plazo automático, de un plazo de caducidad, de un plazo que haga entrar automáticamente en juego una ampliación de competencias. El propio artículo 148, quizá lo hayan advertido ustedes cuando han leído su texto, dice: «podrán ampliar sucesivamente sus competencias». Es decir, el precepto constitucional contempla la ampliación no de una vez, sino gradual, sucesivamente, y hay que decir que la totalidad de los Estatutos de segundo nivel, sin duda al amparo de ese huelgo temporal que abre el adverbio «sucesivamente», han establecido que, cumplido el plazo de los cinco años, se llegará a la ampliación de competencias por uno de estos dos sistemas: o por la reforma de los Estatutos,

único contemplado en la Constitución, o por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, leyes de transferencia o delegación.

La totalidad de los Estatutos incluyen un precepto de ese tenor. Leeré sólo el artículo 35 del Estatuto de Castilla-La Mancha. El artículo tiene dos partes y cierra todo el contenido de competencias que los artículos anteriores han definido en favor de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha situándola en el grado de autonomía segunda o menor. El artículo 35, apartado primero, dice: «La Junta de Comunidades ejercerá también competencias en los términos que en el apartado segundo de este artículo se señala en las siguientes materias», y viene una lista de materias enormemente concisa, sin precisar el nivel de la competencia; es una enumeración abstracta de materias más que un *enumerated power* competencial como el que el propio Estatuto realiza en los artículos precedentes. No leeré las materias, que son varias. Viene luego el párrafo segundo: «La asunción de las competencias relativas a las materias enunciadas en el párrafo anterior se realizará por uno de los procedimientos siguientes: Primero. Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Castilla-La Mancha adoptado por mayoría absoluta y mediante Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo dispuesto en el artículo 147.3 de la Constitución». Esto es, reforma de Estatutos, que es a lo que remite el artículo 147.3 de la Constitución, una reforma dispensada simplemente de la cláusula de bloqueo o de *quorum* especial (art. 54), porque es una reforma prevista y legitimada ya por el propio Estatuto.

«Segundo. A través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, bien a iniciativa de las Cortes de Castilla-La Mancha, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados, o del Senado».

Aquí se formula, pues, la posibilidad de una clara opción: o se reforma el Estatuto o se aprueban las leyes de delegación o transferencias previstas en el artículo 150 de la Constitución. Debo decir que esta doble salida, esta doble vía de ampliación de competencias, no está en el texto constitucional, que sólo ha previsto la reforma de Estatutos, pero a nadie hasta la fecha se le ha ocurrido tildar a estos preceptos estatutarios, que se repiten en la totalidad de los Estatutos afectados, de inconstitucionales, porque esa opción está construida, como ya he notado, sobre ese espacio temporal abierto con el adverbio «sucesivamente». La Constitución no impone, pues, una reforma de Estatutos de una vez por todas, sino una ampliación de competencias que los Estatutos han concretado dentro del ámbito constitucional y que puede proceder de algunas de esas dos vías.

Se comprende muy bien que las Comunidades Autónomas prefieran la

reforma de los Estatutos, porque eso produciría inmediatamente la equiparación con las autonomías superiores. Los Estatutos se beneficiarían inmediatamente de la superlegalidad y de la rigidez de que los Estatutos disfrutaban, como hemos visto, y vendrían a proteger así a ese salto de nivel autonómico contra eventuales posibles «arrepentimientos» ulteriores del Estado. Pero desde el punto de vista jurídico, hay que plantear la cuestión en sus términos técnicos, y esto obliga a inquirir si las Comunidades Autónomas tienen o no un derecho subjetivo a la modificación de sus Estatutos invocando simplemente el artículo 148.2. Yo creo que es difícil de sostener la tesis de un derecho subjetivo a la modificación de los Estatutos. Esta modificación sigue en la Constitución un procedimiento bifásico, primera fase en la Asamblea parlamentaria autonómica, segunda fase en las Cortes Generales. El artículo 147.3 dice que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, *en todo caso*, la aprobación por las Cortes Generales. Se subraya, pues, expresamente que las Cortes Generales tienen algo que decir en esa cuestión. Por consiguiente, el problema es muy simple: ¿qué ocurre si las Cortes Generales no aprueban una modificación estatutaria propuesta por los Parlamentos autonómicos? Es evidente, a mi juicio, que una potestad legislativa incluye la de ejercitarse o no ejercitarse, o ejercitarse con un contenido o con otro contenido.

Las Cortes Generales, que en todo caso deben intervenir en la reforma de Estatutos, pueden, pues, negar su aprobación a la propuesta de reforma de Estatutos presentada por los Parlamentos Autonómicos. Esta denegación ¿podrá ser vencida mediante un recurso de inconstitucionalidad? Yo creo que, evidentemente, no. A lo sumo podría imaginarse, y muy difícilmente, puesto que el término «sucesivamente» no obliga a las Cortes Generales a producir la reforma de Estatutos en un plazo determinado, podría admitirse la hipótesis de una declaración de inconstitucionalidad de la ley denegatoria, o de la no toma de consideración por la mesa de las Cortes Generales de una propuesta de los correspondientes Parlamentos autonómicos. Lo que no es de ninguna forma imaginable es que la sentencia constitucional obligue a las Cortes Generales a dictar una ley con un contenido determinado. Eso, desde luego, por mucho que sea el ámbito dejado a las llamadas sentencias manipulativas, no hay sistema de justicia constitucional en el mundo que lo admita: ningún Tribunal Constitucional podrá sustituirse en el poder legislativo para enunciar el contenido determinado de una ley. El Tribunal Constitucional es un poder legislativo negativo, decía Kelsen, que puede desenganchar leyes del sistema no concordantes con la pauta constitucional, pero lo que no puede es convertirse nunca en un legislador positivo, es decir, sustituir al propio pronunciamiento del poder legislativo.

En resolución, estando formulada en los Estatutos esa doble opción entre reforma estatutaria y leyes de transferencia o delegación, el poder central, en este caso el Gobierno en su condición de titular de la mayoría parlamentaria en las Cortes Generales, ejercita una opción constitucional legítima si decide en favor de cada uno de los dos términos de la opción estatutaria. Hay que decir que en un debate sobre temas regionales anterior al verano de 1988, el Gobierno hizo saber ante el Senado que esa opción él pensaba ejercitarla por la vía del artículo 150.2 de la Constitución. Que le parecía especialmente inoportuno entrar en una reforma de la totalidad de los Estatutos y que la vía del art. 150.2 entendía que era la pertinente a la oportunidad política. El juicio que implica el ejercicio de esta opción podrá criticarse, evidentemente, desde la perspectiva política; la opción misma tendrá un coste político, pero es difícil sustraerse a la afirmación jurídico-técnica de que es el ejercicio de una competencia constitucional. Ahora bien, el propio Gobierno ofreció una negociación global a la totalidad de las Comunidades Autónomas afectadas para llegar a un pacto de Estado en el contenido de esa ampliación competencial, en el calendario, en los criterios a adoptar. Ese ofrecimiento de pacto no parece haber resultado hasta la fecha, pero es previsible que el asunto entre rápidamente en vía de decisión porque parece ser que las Cortes de Castilla-León han enviado ya a las Cortes Generales una propuesta de modificación estatutaria que obligará a algún pronunciamiento.

Hay que decir, en cualquier caso, que el artículo 150.2 de la Constitución, ya para terminar muy rápidamente, primero permite transferir competencias legislativas, no sólo de gestión, y esto está acreditado. Tenemos dos ejemplos supremos de leyes de transferencia o delegación con las llamadas LOTRACA (Ley de Transferencias a Canarias) y LOTRAVA (Ley de Transferencias a Valencia); estas leyes se aprobaron simultáneamente a los respectivos Estatutos de Autonomía y prestaron a estas dos Autonomías, Canarias y Valencia, prácticamente el nivel de las autonomías mayores, pero no por la vía estatutaria, que se limita al contenido del artículo 148 de la Constitución, sino por la vía de esas dos leyes de transferencia, y ocurre que en las dos leyes se transfieren expresamente competencias legislativas. Segundo, estas leyes del art. 150.2 forman parte del bloque de la constitucionalidad; se erigen, por consiguiente, en parámetros de validez de leyes estatales, según el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; no son rectificables por simples leyes estatales contrarias, y hará falta en su caso una eventual revocación de la delegación. Tercero, esa revocación de la delegación, a mi juicio, como consecuencia del principio de garantía institucional a la autonomía territorial contenida en la Constitución, no podrá ser una revocación libre, sino que tendrá necesidad de una

causa objetiva e identificable y, por consiguiente, no es un mero favor del poder central que pueda retirar a su arbitrio. En todo caso, cuarto, la negociación está abierta para que se pacte el contenido de estas leyes, el número y el contenido de las mismas, el calendario de ellas, el sistema de control de la delegación, que la LOTRACA y la LOTRAVA han demostrado que puede ser un control difuso, que desde luego no permite que sea una tutela administrativa, porque eso va contra el propio tenor del artículo 150. Esta cuestión está en este momento sometida a un debate político, a una negociación política, en la cual, naturalmente, como jurista que soy, yo tengo muy poco que decir.

Concluyo ya. Una de las grandes realizaciones constitucionales ha sido, a mi juicio, el de haber construido todo este sistema complejo de las autonomías territoriales; de intentar resolver mediante él graves cuestiones de nuestro propio problema nacional, de la organización del poder a final del siglo XX; ha acercado el poder a los ciudadanos; les ha atribuido un área de responsabilidad en la decisión política especialmente sensible; ha ordenado nuestra integración en un sistema europeo, también mayoritariamente, en términos de población, descentralizado.

El tiempo y la labor de los agentes políticos, en primer término, de los ciudadanos, como responsables políticos últimos, también de los juristas, podrá perfeccionar este sistema para contribuir a la realización plenaria de una de las grandes creencias e ilusiones del pueblo español *.

* Texto de la conferencia pronunciada en las Universidades de Albacete y de Valladolid en conmemoración del décimo aniversario de la Constitución. Está dedicado a la memoria del profesor Ignacio de Otto, en cuyo Libro Homenaje se incluirá.