

Juan José
Solozábal
Echevarría

Catedrático de
Derecho Constitucional.
Universidad Autónoma.
Madrid.

Estado compuesto y Estado autonómico*

I

Estado compuesto

1. *Estado Autonómico y Estado federal como variantes del Estado descentralizado. La capacidad de adoptar decisiones propias como criterio de clasificación de las formas políticas.*

* Este trabajo recoge el material sobre el Estado autonómico que el autor puso a disposición de los alumnos de la *Escola* con ocasión de una intervención en la misma en junio de 1993.

Aunque en la actualidad sea puesto en cuestión, y denunciado como secuela de una periclitada jurisprudencia de conceptos, el intento de averiguar fuera de su contexto normativo la significación de categorías utilizadas o supuestas por la Constitución en virtud de su relevancia orientadora u ordenadora, como si se tratase de reali-

dades conceptuales separadas de cualquier orden histórico concreto y con vida propia y real, que el derecho positivo se limitaría simplemente a concretar e ilustrar; y aunque reconozcamos que la función del derecho constitucional es sobre todo la de ayudar a encontrar la significación de un texto normativo concreto para averiguar sus exigencias o los límites que impone a los sujetos del ordenamiento, forzosamente hemos de admitir que la resolución de los problemas prácticos de interpretación impone muchas veces recurrir a definiciones conceptuales empleadas o supuestas en la propia Constitución.

En este orden de cosas, y bien que creamos que, como todo Estado, también nuestro Estado autonómico es una "individualidad históricamente concreta" y que su cabal comprensión no se pueda separar de su conformación efectiva en la Constitución, nos parece necesario un esfuerzo por incardinar el sistema español de descentralización en una perspectiva más amplia, mostrándolo como un tipo o categoría concreta, poseedora de especificidades pero relacionada también con otros de rasgos próximos. Intentar una categorización de nuestro sistema de descentralización no denota, como resulta obvio, sucumbir a los encantos de una manía clasificatoria o atribuir mayor virtualidad de la merecida al constitucionalismo comparado, sino el intento de, además de sentar las bases para una importación de experiencias ajenas, admisibles sólo en la medida en que se producen en sistemas parecidos al nuestro, posibilitar una comprensión relativamente integrada del funcionamiento de nuestra forma política, liberándola de un casuismo o flexibilidad exageradas, mostrando de paso sus posibilidades y límites para un funcionamiento coherente.

Desde esta perspectiva consideraríamos a nuestro Estado Autonómico un tipo concreto de descentralización política y a su ordenamiento jurídico como un ordenamiento complejo o compuesto. Al hacerlo así obviamos en la clasificación de las formas de Estado desde el punto de vista de la distribución territorial del poder la dualidad **Estado unitario-Estado federal**, prefiriendo, según veremos, considerar el modelo federal una variedad del estado descentralizado. De este modo para nosotros los diversos tipos de descentralización se situarían en un *continuum* entre el **Estado unitario no descentralizado** en

el que sólo existiría un centro de decisión política y un nivel de autoridades, aunque pudiese haber agentes u órganos delegados con una función de mera aplicación, el **Estado descentralizado, unitario o federal**, en el que las unidades integrantes dispusiesen de capacidad de decisión política, con independencia de la base constitucional de la misma y la existencia o no de integración de aquellas en el edificio estatal común, y la **Confederación** que es más bien una unión internacional de estados, limitada además en sus propósitos y sin imperio directo sobre los ciudadanos.

Hay que señalar que aceptar este criterio según el cual el eje clasificatorio de las formas políticas es la localización del poder de toma de decisiones políticas, esto es la capacidad de adoptar medidas generales propias para el respectivo territorio, supone excluir el de la estatalidad o disposición de poder político originario que subraya la dualidad del estado federal frente al Estado unitario y la Confederación. Según este punto de vista en el Estado unitario, aunque puede haber descentralización a favor de algún componente territorial del mismo –región– sólo hay un verdadero plano estatal. Lo mismo ocurre en la Confederación en la que sólo hay verdadero poder estatal en el nivel de los estados miembros, de modo que sólo éstos adoptan decisiones de autoridad frente a los ciudadanos; y éstos sólo ante ellos disponen de derechos públicos subjetivos hasta el punto que el derecho de la Confederación necesita de una transformación por parte de los Estados miembros para convertirse en derecho eficaz.

Optar por la disposición de capacidad para adoptar decisiones políticas propias como criterio básico de la clasificación de las formas políticas supone aproximar el Estado autonómico al Estado federal como variedades ambas de Estado descentralizado, separadas así por consideraciones accidentales, aunque puedan resultar típicas o específicas, antes que de verdadera entidad, por lo menos desde un punto de vista material. Por decirlo de un modo directo, hoy el problema considerado básico en el Estado federal no es el de las exigencias derivadas de la cualidad del poder constituyente como poder político originario, esto es el problema del Estado federal no es un problema de afirmación de la soberanía de sus miembros,

y, consiguientemente, las condiciones de compatibilidad de la misma con la del Estado federal, sino sobre todo de verificación y aseguramiento del reparto competencial, de una parte; y de otra, de disposición de instrumentos de articulación de intervención de los Estados miembros en la constitución y actuación de la organización federal, no sólo para hacer presente en ésta la voluntad e intereses de los Estados miembros sino para dejar oír su voz en la determinación de la política común.

2. Transformaciones operadas en la práctica y la Teoría del Estado federal que permiten su acercamiento al tipo del Estado Autonómico.

1. La reducción de los rasgos centrífugos del Estado federal. En particular la disociación de soberanía y estatalidad como condición del dualismo estructural de la Organización federal.

Es importante en efecto señalar que la aproximación entre el modelo federal y otras variantes de descentralización política como el Estado autonómico ha sido posible mediante una relativización del significado a atribuir al término estatalidad en el edificio federal. La admisión de dos planos de estatalidad como nota fundamental del Estado federal sólo es de recibo si dicha estatalidad se separa, por lo menos en el caso de los Estados miembros, de la nota de soberanía. O se prescinde de la misma para explicar el Estado federal y se habla de funciones políticas (regulación de la vida de la comunidad) a realizar en dos planos, de modo que la legislación, ejecución y poder judicial se encuentran divididos en varias organizaciones territorialmente separadas; o se acepta que sólo la Federación posee verdadera soberanía, aunque admitiendo de hecho una visión limitada de ésta, en cuanto que la propia existencia del Estado federal y la participación de los Estados miembros en la determinación de la voluntad común, no se encuentran disponibles para el propio constituyente de la Federación. En cualquier caso, siguiendo a Laband y Jellinek, se separa Estado y soberanía equiparando poder estatal a poder político propio originario, no derivado de una autorización o previsión nor-

mativa procedente de voluntad ajena, y que por tanto puede libre y autónomamente dotarse de su correspondiente organización, no deducible por ello de la ley de un Estado superior. Se rechazan así las tesis de Seydel y Lefur que aunque con beneficiario diferente vinculan Estado y soberanía (Seydel niega la soberanía a la Federación, privándola de su condición de estado. Para Le Fur, los integrantes de la Federación sólo son Estados de nombre. Por su parte Haenel y Gierke, como Nawiasky más tarde, atribuirán la soberanía exclusivamente al Estado total que integra el general y los Estados miembros).

En efecto con la idea de soberanía es imposible, por ejemplo, explicar la posición de los *länder*. Estos tienen poder estatal, pero no poder soberano. El poder soberano implica superioridad interna e independencia, también personalidad internacional. Aquella no es detenida por los Estados miembros en cuanto reconocen en su propio territorio el poder de la Federación. Tampoco existe personalidad internacional de los mismos que en el Estado federal corresponde a la Federación; los estados miembros sólo disponen de competencias.

Desde luego renunciar a la nota de la soberanía para explicar la condición de los Estados miembros no implica desconocer la significación que se desprende de la atribución de una verdadera estatalidad a las partes integrantes del edificio estatal, de modo que se fije el alcance a atribuir a la dualidad como rasgo esencial de la estructura federal.

La dualidad organizativa del Estado federal, esto es la existencia de dos niveles de autoridad, de dos estructuras políticas completas, la del Estado federal y la de los Estados integrantes, cada una dotada de legislativo, gobierno y organización judicial y separadas con órganos exclusivos, cada una con un ámbito jurisdiccional diferente, nacional en un caso, territorialmente delimitado en el otro, es la correspondencia a la existencia en la Federación de dos centros de poder, también de dos verdaderos poderes constituyentes independientes, aunque relacionados.

De modo que el Estado federal es un Estado compuesto, integrado por verdaderos Estados, dotados, como acabamos de decir, de sus respectivas y completas organizaciones políticas, correspondientes a su propio poder ori-

ginario. No caracteriza a los Estados necesariamente la condición ilimitada de su poder –de esta característica sólo gozan los estados soberanos– ni la extensión del mismo –desde esta perspectiva pueden existir provincias con más competencias que algunos estados–, sino el carácter propio y originario de dicho poder. La cualidad estatal de las entidades federadas implica un poder superior político limitado, sí en su objeto, pero no derivado de la federación, aunque sea reconocido por ella.

Este poder político propio –verdadero poder de dominación, si se sigue la terminología de Jellinek– supone antes que nada la capacidad no derivada, esto es originaria, de autoorganizarse, o sea la disposición de verdadero poder constituyente. Del mismo modo que el poder del estado federal no resulta de actos jurídicos de los Estados miembros y su poder constituyente deriva sólo de su propia soberanía, también el poder constituyente de los Estados miembros es propio y procede exclusivamente de su respectivo pueblo.

Aceptar la derivación del poder de un Estado miembro de un acto de la Federación, al modo como la fuerza de obligar de un reglamento provendría de una ley previa, sería contrario a la atribución de poder originario al Estado miembro.

Por ello la aprobación y reforma de la Constitución de un Estado miembro es obra exclusiva de los órganos específicos del Estado mediante los cuales se ejerce el poder constituyente, se trate de Parlamentos, Asambleas constituyentes o se requiera la intervención del cuerpo electoral. Ciertamente que el poder de autoorganización puede ser limitado, como se muestra en la exigencia de que las constituciones de los Estados observen los límites impuestos por la Constitución federal, pero con todo ello es propio y no derivado de otro poder. Incluso un Estado federado puede haber recibido la Norma Fundamental de otro Estado, pero en todo caso debe continuar siendo “dueño de su Constitución”.

La integración en el sistema federal de los dos planos de estatalidad se realiza en el nivel efectivo o de derecho positivo constitucional estableciendo un reparto de funciones públicas entre el Estado Federal y los Estados miembros, de modo que en el ejercicio de su poder constituyente el Estado Federal no reclama la competencia

universal propia del Estado unitario. Pero esa renuncia a la *plenitudo potestatis* del Estado Federal no puede hacer olvidar que en última instancia, por decirlo así, la coherencia del sistema que en su funcionamiento efectivo conoce diferentes técnicas de articulación, atribuyendo una función de integración al ordenamiento central, descansa sobre el reconocimiento de un diferente poder al Estado federal y a los Estados miembros. En efecto la integración funcional en la organización total del Estado central y los Estados miembros se realiza sobre la base del principio de soberanía del Estado federal que, sin negar la condición de Estados a las entidades miembros, se afirma por disponer de la competencia de las competencias, poseyendo en principio –jurídicamente, no necesariamente políticamente– la facultad de aumentarla indefinidamente; y porque los eventuales conflictos entre la Federación y los Estados o de éstos entre sí son resueltos por un órgano jurisdiccional del Estado federal.

2. El reforzamiento de los elementos centrípetos del federalismo. Nuevo significado funcional del federalismo: de orden de articulación a sistema de democracia profundizada.

La aproximación entre las figuras del Estado federal y el Estado autonómico, como variantes del género Estado descentralizado, se ha visto facilitada, además de por un debilitamiento del relieve de las tensiones centrífugas o elementos pluralistas del sistema federal, por un reforzamiento de sus dimensiones unitarias o elementos centrípetos, proceso que no ha equivalido necesariamente a una debilitación del federalismo sino a un cambio de su rendimiento funcional, a considerar ahora, según veremos, más que desde el punto de vista de la integración de las unidades miembros que era capaz de producir en el seno de la organización común, desde la perspectiva del fortalecimiento de la democracia y la división –y consiguiente moderación– horizontal de poderes que lleva consigo.

Existen en efecto diversas tendencias en los sistemas federales actuales que de manera constante refuerzan la posición del centro en el sistema político y jurídico, y que operan a través de técnicas como la de la ocupación de

importantes áreas de decisión, haciendo uso la Federación de las competencias concurrentes mediante una interpretación política de las cláusulas constitucionales habilitantes; o en virtud de la atribución al Estado federal de competencias de política económica y financiera; o confiriendo al Estado central una función de dirección política a partir de su facultad para determinar el marco o las bases a desarrollar por la legislación de los estados; o fomentando actuaciones comunes, aunque sobre la base de la cooperación voluntaria de los Estados y la Federación. Todas estas tendencias afectan al reparto competencial federal, pero en realidad tienen un significado más profundo pues son manifestación de una transformación de la base misma del orden federal y muestran un cambio, como decíamos antes, en el propio rendimiento funcional del federalismo.

En la teoría tradicional del Estado federal como Estado compuesto, coexisten al lado del de los Estados miembros, como verdaderos centros de poder, un aparato de poder central u organización general correspondiente al pueblo o nación que ejerce de modo incondicionado su propio poder constituyente.

La teoría tradicional del Estado federal admite la existencia de una unidad sociológica legitimadora del poder constituyente en que reposa el edificio organizacional común, que no suprime sino que integra la pluralidad sociológica subyacente a la institucionalización suministrada por la organización política perteneciente a los Estados miembros. El poder constituyente del Estado federal corresponde al propio pueblo del Estado como unidad que ejerce su autoridad política y no puede considerarse, desde un punto de vista jurídico, como el resultado de un pacto entre unidades independientes.

Es esa base política específica, aunque constitutivamente plural, la que justifica la existencia de una organización común y separada de la de los Estados miembros y cuyas órdenes tienen vigencia efectiva e inmediata sobre el territorio y la población de todo el Estado. Por ello, el Estado federal, en la esfera de su competencia, manda, a través de la operación de sus órganos propios, sobre el territorio y los súbditos de los Estados particulares directamente, sin que sus órdenes tengan que pasar por el intermedio de los Estados miembros.

Lo que la moderna Teoría pone en cuestión es que ese equilibrio, bien que inestable, consustancial a la idea tradicional del federalismo, entre la afirmación de la unidad y la garantía del pluralismo, tenga hoy sentido, e incluso que el significado global del federalismo se corresponda preferentemente con su rendimiento funcional como cobertura institucional del pluralismo territorial. Estos desarrollos doctrinales confieren un verdadero sentido al proceso de centralización competencial que, a través de los mecanismos mencionados antes, se está operando de modo constante en el Estado federal a favor del poder central, justifican el recurso a algunos principios del funcionamiento del sistema como el de la lealtad federal o el federalismo cooperativo, que en conjunto adquieren una significación claramente centralizadora y, sobre todo, por medio de una reconsideración del papel del Senado, ofrecen una comprensión totalmente diferente del sistema federal, concebido ahora no tanto como un mecanismo de articulación e integración entre diferentes pueblos sabedores de las ventajas de la pertenencia a una organización política compartida, como un sistema con un rendimiento superior desde el punto de vista de la participación, la eficacia y la división del poder.

Así Hesse subraya como el actual sistema federal alemán, al revés que las formaciones también federales que le precedieron, no puede entenderse como un intento de conjugar simultáneamente variedad y unidad, garantizando a la vez la diferenciación de los Estados y la actuación conjunta en el Estado común. Pues hoy, sencillamente, ha desaparecido la especificidad de los Estados, "su peculiaridad irracional conformada históricamente", al decir de Smend. Han desaparecido, en efecto, los fundamentos esenciales de la peculiaridad de los Estados, pues en parte son, si se excluye el caso de Baviera y de los estados hanseáticos fruto del azar y decisiones de las potencias ocupantes, habiendo quebrado su especificidad definitivamente con los movimientos de refugiados y la operación de numerosos factores de unificación técnica y económica. Y hoy tampoco seguramente puede hablarse de tareas o funciones específicas de los Estados. Estas tienen una dimensión pluriestatal y el Estado social fuerza a la uniformidad y la simetría no a la potenciación de lo específico.

3. En particular los problemas que plantea la comprensión constitucionalmente adecuada de la idea de Federalismo cooperativo, el principio de la Lealtad federal y el nuevo rol del Senado.

Este debilitamiento del soporte pluralista del moderno Estado federal se expresa, a la vez que se profundiza, con la propuesta de dos principios de comprensión del mismo, sumamente útiles para justificar y prolongar determinados desarrollos competenciales. Me refiero claro está a la idea de **federalismo cooperativo** y al principio de la **lealtad federal**. Si como se desprende de lo que llevamos dicho ambos tienen un significado centralizador evidente, su encaje constitucional no deja de plantear problemas.

Consiste el **federalismo cooperativo**, en esencia, en la propuesta de procedimientos e instrumentos de trabajo conjunto entre Federación y Estados como consecuencia de la propia entidad de las tareas públicas a cumplir, así como la necesidad de asegurar en todo el territorio de modo eficaz y económico determinados estándares de calidad y homogeneidad en su rendimiento.

La justificación de este modo de comprender el federalismo puede asociarse a la garantía constitucional de la igualdad o a la, formulada en el mismo plano normativo, exigencia de eficacia de la Administración. Incluso puede señalarse que existe una integración constitucional de los ordenamientos, por ejemplo mediante la técnica de la ley marco o la previsión de realización de tareas comunes, o a través de la atribución por norma general de la ejecución de las leyes federales a los estados miembros, que reposa en una concepción no muy alejada a la del federalismo cooperativo.

Sin embargo esta indudable base constitucional no puede hacer ignorar los riesgos que para la variedad política y normativa del estado federal residen en este tipo de prácticas si no se garantiza que las mismas no conduzcan en realidad a la renuncia de competencias por parte de los Estados miembros, perdiendo de vista que el ejercicio coordinado de dichas competencias ha de basarse en un respeto escrupuloso de su voluntariedad y no puede significar una imposición disfrazada de la hegemonía del Estado federal sobre los Länder.

También la problemática en torno a la cuestión de la

Bundestruempflcht (lealtad federal) es abundante. Consiste dicho principio, formulado por el Tribunal Constitucional alemán, en la exigencia de que tanto la Federación como los Estados miembros ejerzan sus competencias adoptando un comportamiento mutuamente leal, esto es respetando la posición e intereses respectivos, como corresponde a integrantes del mismo todo.

No plantea problemas el resaltar la congruencia constitucional de este principio, considerado como exigencia de la propia federalidad, antes que deducible de la prohibición genérica reiterada en el ordenamiento del abuso del derecho o derivado del criterio constitucional de la adecuación como estándar de ejercicio competencial para cualquier poder público. Tampoco plantea dudas su utilidad política como guía de actuación reductora de la conflictividad en el Estado federal. Otra cosa son los problemas que suscita la determinación de su efectivo alcance jurídico y sobre todo su conformidad con las exigencias de la seguridad jurídica. Tampoco es clara la condición en que un órgano exclusivamente jurisdiccional como es el Tribunal Constitucional utiliza este principio como parámetro controlador de actuaciones concretas del Estado central o los Estados miembros; existiendo dudas sobre la reducción del propio espacio de la controversia política a que el recurso al principio de la lealtad federal abocaría.

Tan conveniente parece aceptar un contenido mínimo esencial, por decirlo así, de este principio que garantice el rendimiento de información y asistencia mutuas, así como un comportamiento leal de todos los integrantes del Estado federal, como precaverse ante una sobredimensión del mismo frente a prescripciones constitucionales escritas o principios jurídicos firmes, que reduzca la seguridad jurídica, constriña la esfera de la contienda política y atribuya de hecho una función no jurisdiccional al Tribunal Constitucional.

Como señalaba con anterioridad estas transformaciones han acabado afectando el propio significado funcional del federalismo que pasa de ser considerado preferentemente la respuesta institucional al pluralismo territorial a un mecanismo de profundización de la democracia y un sistema político capaz de mayor eficacia en sus prestaciones.

En el nuevo sistema federal la función esencial a realizar no es ahora la integración de los Estados en una organización política común o la verificación de una división vertical de poderes, hasta el punto de que el **Senado** que es la instancia básica a través de la cual se realizaba la integración ya no es considerado un ente exponencial de los intereses de los Estados cuanto un instrumento de participación de los mismos en la determinación de la política de la federación de la que forman parte. Por ello esta Cámara juega un papel sobre todo asegurando una cierta participación a las Administraciones de los Estados, pues son ellas quienes verdaderamente se encuentran representadas en el Senado o Consejo, contrabalanceando, en una profundización de la división horizontal de poder, al Gobierno y Parlamento federal. Este redimensionamiento de la división horizontal del poder, por lo demás, subraya la pérdida de importancia del reparto vertical, evidente en la medida en que se ha ido incrementando la colaboración y realización de tareas comunes entre el Estado central y los Estados miembros.

La nueva Teoría del Federalismo subraya las superiores cualidades de la cultura política de esta forma de estado, basadas en la transacción y el pacto y su más alto rendimiento funcional, al posibilitar la experimentación e innovación –no sólo de políticas sino también de equipos– así como las mayores oportunidades de participación de los ciudadanos en los diversos centros de decisión política.

El sistema político federal conduce sobre todo a la moderación como consecuencia del reparto de poder que implica, y, especialmente, como efecto de la integración de la oposición que posibilita y cuya responsabilidad estimula.

Sin duda el sistema federal permite que la oposición política en el nivel federal tenga sus oportunidades de gobierno en el plano de los Estados. De este modo se impide la generalización en la minoría de la oposición, y en el sector de población que la apoya, la irritación o el sentimiento de marginación, al tiempo que su experiencia de la gestión política impide el extremismo o la irresponsabilidad de sus críticas .

Como señalábamos anteriormente, proponer la comprensión del Estado autonómico en relación con otras va-

riedades admitidas de descentralización, y en concreto con el Estado federal según lo entiende la Teoría Constitucional más reciente, no puede equivaler a restar importancia a especificidades de nuestra propia forma política, se refieran éstas a los supuestos de validez de los ordenamientos territoriales o a la condición derivada y limitada del poder estatuyente, o la menor consecuencia organizativa del mismo, etc; sino antes bien proponer un marco de referencia admitido y del que se pueda derivar una importante ayuda para el entendimiento congruente y la previsión del futuro desarrollo del Estado Autnómico.

Bibliografía

- HERZOG, "Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat", en su Comentario al artículo 20 de la Grundgesetz. Contribución al *Grundgesetz. Kommentar*, 1958-1985.
- HESSE Konrad, "Der unitarische Bundesstaat". (1962) en sus *Ausgewälte Schriften*, Heidelberg, edición de 1984; Grunzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland Heidelberg, 1984.
- O. KIMMINICH, "Der Bundesstaat" en ISENSEE y KIRCHOF (eds.) *Handbuch des Staats Rechts*, II Heidelberg, 1987.
- K. STERN, "Das Bundesstaatliche Prinzip" en *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München, 1984.
- J. J. SOLOZÁBAL, "Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado Autnómico español", *Revista de Estudios Políticos* nº 46-7, Madrid, 1985.

II

Estado autonómico: perspectivas y problemas actuales

1. *Perspectivas y problemas actuales del Estado Autonómico: ampliación competencial y reforma de Estatutos*

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

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

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

El problema tiene además una importante dimensión técnico-jurídica, pues se trata de determinar si la igualación competencial entre las Comunidades especiales y ordinarias se realiza, como parece lógico, por la vía de la reforma de los correspondientes Estatutos de Autonomía de acuerdo con previsiones, que no estipulaciones imperativas, de la Constitución (artículo 148-2º); o si puede verificarse utilizando el procedimiento de la ampliación competencial mediante las leyes estatales orgánicas de transferencia y delegación a que se refiere el artículo 150-2.

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

Al lado de estos argumentos que avalan la conveniencia de proceder a la ampliación competencial de las Comunidades Autónomas ordinarias por la vía estatutaria no han de ignorarse ni sus inconvenientes ni las propias virtualidades de la vía de la atribución competencial extraestatutaria del artículo 150-2º. Reabrir ahora un proceso semiconstituyente de reforma de estatutos no deja de tener algún riesgo desestabilizador sobre todo si incita a las Comunidades Autónomas especiales, por su parte, a solicitar la propia revisión de sus estatutos. La utilización de la delegación para atribuir nuevas competencias viene a conducir a resultados en la práctica equivalentes a los alcanzados mediante la reforma estatutaria, y no estaría expuesta a sus graves riesgos, toda vez que permitiría aparentar una cierta diferencia formal todavía entre las diversas Comunidades Autónomas, esto es entre aquellas que gozarían de su potencial competencial en función de especificaciones estatutarias, mientras las otras sólo podrían hacerlo gracias a las delegaciones establecidas al respecto en leyes, estatales.

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

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

2. La potenciación de los instrumentos de articulación autonómica: reforma del Senado y federalismo cooperativo.

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

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

La cuestión estriba en que la reforma del Senado en España ha de verificarse sin realizar una modificación constitucional, pues se entiende que proceder a la refor-

ma constitucional del Senado supondría en la práctica abrir un proceso constituyente de alcance indefinido, sin que existiesen motivos serios para ello y sobre todo sin que se pudiese seguramente repetir el mismo pacto –o “consenso”– entre todas las fuerzas políticas que se alcanzó en el momento de elaboración de la Constitución en 1978, de modo que en la práctica se desencadenaría un proceso con considerables riesgos desestabilizadores.

Con esta limitación de partida que excluye, insisto, por ejemplo que los senadores pudiesen ser elegidos en el conjunto de la circunscripción autonómica, en vez de la circunscripción provincial como lo establece la Constitución, o que sean designados en su totalidad, en vez del 25% aproximadamente de la actualidad, por los Parlamentos autonómicos o los gobiernos territoriales, la reforma del Senado se constriñe al plano reglamentario lo que puede suponer la creación en dicha Cámara de una Comisión autonómica, a la que pertenezcan todos los Senadores de designación parlamentaria territorial, con independencia de su adscripción partidista, o la previsión de comparecencias en el Senado de los Presidentes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

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

La asignación de un carácter autonómico al Senado, con independencia de que como acabo de decir pueda ser facilitado mediante la verificación de la reforma, depende preferentemente de la disposición de una voluntad política al respecto. De modo que la intervención del Senado en el funcionamiento del sistema autonómico estaría en función sobre todo por ejemplo del desarrollo de prácticas convencionales en cuya virtud el control de la política autonómica del Gobierno central se verificase pre-

ferentemente en el Senado o que la determinación del contenido de la mayor parte de la legislación básica o de articulación del ordenamiento central y los territoriales se produjese en la fase de elaboración de los proyectos de ley por parte de la Cámara Alta.

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

El problema está en atribuir operatividad al principio de cooperación de modo que éste no quede reducido a un postulado meramente programático de auxilio, colaboración y de buena voluntad entre el Estado central y los entes descentralizados. De ello resulta una convicción bastante extendida de que es necesario proceder a una cierta formalización o juridificación de este principio, de modo que se intente concretar su alcance y ordenar su ejercicio, para que el mismo no quede exclusivamente albur de prácticas informales y verificado exclusivamente por procedimientos bilaterales entre el Estado central y cada Comunidad Autónoma.

Esto que se acaba de señalar es esencialmente correcto –y describe adecuadamente la práctica española donde por ejemplo en 1989 se realizaron más de 200 convenios entre el Estado central y las Comunidades autónomas, pero donde las conferencias sectoriales con alguna excepción en el terreno educativo o fiscal son prácticamente inexistentes– pero no puede hacer olvidar de un lado que la juridificación de las relaciones entre los entes territoriales y el Estado, estableciendo lugares de encuentro –como Conferencias de Presidentes, o Conferencias sectoriales o reuniones de ministros y consejeros, así como determinando la regulación de su convocatoria o reglas de su actuación–, no puede traspasar en ningún caso los

límites institucionales y competencias que al respecto se establecen en la Constitución y los Estatutos, que resultan evidentemente indisponibles para todos. De otro lado la pretensión institucionalizadora de las relaciones verticales a que nos estamos refiriendo no ha de ignorar que su significación esencialmente política y de propuesta las hace especialmente susceptibles de desarrollos y prácticas convencionales y no formalizadas.

3. *El rendimiento de los Parlamentos Autonómicos.*

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

En lo que se refiere al rendimiento de la función legislativa existe una cierta contradicción en las críticas que a la misma se formulan. De un lado se suele señalar el escaso número de leyes que se aprueban en los Parlamentos Autonómico –especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen ordinario– en donde no se suele superar el número de 10 anualmente; para acto seguido lamentar su utilización –sobre todo porque el contenido de las leyes autonómicas suele ser de carácter reglamentario, esto es de especificación y detalle de las leyes estatales– dado que en razón de su rango normativo superior no son susceptibles de impugnación, como ocurre con los reglamentos, por parte de los ciudadanos, de modo que en definitiva suponen un rebajamiento en las garantías jurisdiccionales de que en un Estado de derecho disponen los afectados por la actividad normativa de los poderes públicos.

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

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

4. *Derecho Comunitario y Estado Autonómico.*

Un último problema al que hemos de hacer referencia es el de la incidencia en el diseño territorial autonómico

español de nuestra entrada en la Comunidad Europea, que tuvo lugar como consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, de la firma por España del Acta de Adhesión el 12 de Junio de 1985, previa autorización concedida por Ley Orgánica de 2 de agosto de 1985. Hay que señalar que la problemática derivada de nuestra entrada en la Comunidad Europea no es sino una ejemplificación de la relativa a la vigencia en el orden interno de los tratados internacionales suscritos por España así como del derecho derivado de Organizaciones a las que se hayan cedido competencias.

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

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

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

2. La trascendencia que para la distribución interna de

competencias tiene la celebración de Tratados y Convenios internacionales como el de Adhesión a la Comunidad Europea hace difícilmente explicable que no se otorgue a las Comunidades Autónomas otra facultad, aparte de obtener eventualmente información sobre la negociación de acuerdos internacionales que puedan afectar a sus competencias propias o instar al Estado a la celebración de otros acuerdos.

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

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

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

que corresponde, en exclusiva o de modo compartido, como ya se ha observado, la ejecución de los contenidos materiales de los compromisos contraídos por el Estado Central.

Esta situación, como se ha visto, si no puede implicar una redefinición de los espacios competenciales, que pondría en cuestión el propio diseño constitucional autonómico, sí que supone en todo caso una modulación de ese reparto competencial, en la medida en que:

1. La celebración de tratados puede referirse a cuestiones sobre las que en principio el Estado Central carezca de competencias.

2. La responsabilidad internacional del Estado implicará en todo caso unas funciones de coordinación, vigilancia o supletoriedad sobre la ejecución de los tratados u acuerdos que suponen un título competencial supletorio o sobrevenido para los órganos centrales del Estado.

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

El aseguramiento, exigido constitucionalmente, por parte del Estado de la observancia con cierta uniformidad, en los contenidos y el tiempo, de la ejecución de los tratados o del derecho interno de Organizaciones a las que se haya cedido competencias, cual es el caso de la Comunidad Europea, ha de llevar al establecimiento por parte del Estado Central de una obligación de información y aún a la vigilancia, o en expresión del propio Tribunal Constitucional a "instrucciones y supervisiones".

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

1. Frente a la inactividad de las Comunidades Autónomas en la ejecución normativa debida, una previsión reguladora supletoria al amparo del art. 149.3, que establece en términos generales el carácter supletorio del derecho estatal frente al de las Comunidades Autónomas, (aunque en nuestro ordenamiento constitucional actual

falte una previsión del estilo a la del art.16 de la Constitución austríaca o el artículo 13 del Estatuto Catalán de 1932 que contemplaba una intervención normativa del Gobierno de la República en el supuesto de inactividad de la Generalidad con referencia a las competencias de ésta de ejecución, en materias propias, de Tratados internacionales).

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

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

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

3. Extraordinariamente problemática parece también la utilización a este propósito de los instrumentos de intervención de las leyes de armonización del artículo 150.3, sobre todo tras la interpretación restrictiva de tal instituto que ha realizado el Tribunal Constitucional español en su **Sentencia nº 76/1983**; y de 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. 

- S. MARTÍN RETORTILLO, *Descentralización administrativa y Organización Política*. Madrid, 1973.
- E. GARCÍA ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*. Madrid, 1985.
- S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1982.
- F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.
- J. J. SOLOZÁBAL, "Estado Autonómico y Tribunal Constitucional". *Revista de Estudios Políticos*. nº 73. Madrid, 1991 y "Sobre los Supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado Autonómico Español". *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-7. Madrid, 1985.
- "La problemática actual sobre los retos actuales del Estado Autonómico" en los *Informes Pi i Sunyer* sobre Comunidades Autónomas. Años 1989 y 1990. Dirigidos por Eliseo AJA. Madrid, 1990 y 1991.
- L. MARTÍN REBOLLO (Edición), *El Futuro de las Autonomías Territoriales*. Santander, 1991.