

Juan José Solozábal Echavarría

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español

SUMARIO: I. EL ACOTAMIENTO DEL DEBATE AUTONOMICO: LIMITES POLITICOS Y EXIGENCIAS LOGICAS DEDUCIBLES DE LA COHERENCIA CONSTITUCIONAL. II. LA DENUNCIA DE LAS INSUFICIENCIAS POLITICAS Y JURIDICAS DEL ESTADO AUTONOMICO: ESPECIAL CONSIDERACION DEL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL DOBLE PLANO DEL *STATUS* JURIDICO DE LOS CIUDADANOS Y EL DE LA HOMOGENEIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. III. EL ASEGURAMIENTO DE LA PROTECCION DE LA ESPECIFICIDAD COMO LIMITE INSUPERABLE A LA REFORMA DEL ESTADO AUTONOMICO. IV. LA EVALUACION CORRECTA DEL MODELO FEDERAL PRESUPUESTO DEL PLANTEAMIENTO ADECUADO DEL DEBATE AUTONOMICO: EL NUEVO SIGNIFICADO FUNCIONAL DEL ESTADO FEDERAL Y SU CONDICION DE MARCO PROPIO DE INSTITUCIONES CONCRETAS: EL PROBLEMA DE LA PROPUESTA DE LA ADMINISTRACION UNICA. V. NOTA BIBLIOGRAFICA.

I. EL ACOTAMIENTO DEL DEBATE AUTONOMICO: LIMITES POLITICOS Y EXIGENCIAS LOGICAS DEDUCIBLES DE LA COHERENCIA CONSTITUCIONAL

Este trabajo, aunque no pueda por menos de testimoniarla, querría contribuir a cerrar la polémica que sobre nuestra forma territorial del Estado viene produciéndose desde hace mucho. Todavía no se sabe muy bien por qué hay una sensación de que, a este respecto, la fase constituyente no acaba de estar cerrada. Así mientras a nadie se le ocurre poner en cuestión el modelo de economía, de libre mercado con intervención estatal, o de sociedad, basado en la autonomía de sus diversos agentes y en el reconocimiento de su pluralismo estructural, en relación con nuestra organización territorial son muchos los que no

se atreverían a afirmar que el Estado autonómico sea nuestro marco político definitivo. No se trata obviamente de excluir de su futuro desarrollo potencialidades que en este momento pudiesen estar latentes y que incluso dispusieran de una considerable fuerza transformadora, pues ello implicaría ignorar el necesario carácter dinámico de toda forma política; me estoy refiriendo, más bien, a quienes, al subrayar en exceso la precariedad de las bases del equilibrio institucional de nuestro sistema autonómico y la agudeza de sus tensiones y contradicciones, acaban insinuando un escenario político en el que se contempla la superación de tal modelo.

En el debate sobre la adecuación del sistema autonómico para resolver nuestros problemas de seccionalismo territorial y las demandas de descentralización política lo normal es que la separación se establezca entre las fuerzas nacionalistas y las no nacionalistas; pero a veces, mostrando la intensidad del mismo, y como han puesto de manifiesto las polémicas recientes sobre la Administración única y la cesión de parte del IRPF, el conflicto afecta a las propias fuerzas no nacionalistas.

Me gustaría mostrar que el cuestionamiento de nuestro sistema autonómico se produce rebasando la normal discusión sobre el juego que sus elementos organizativos y competenciales permiten, cuando se ignoran los límites políticos y lógicos de nuestra forma política, esto es, cuando se la somete a las transformaciones que ni su base ni su propia condición como forma política característica pueden resistir. En segundo lugar me gustaría resaltar que, a mi juicio, la transformación federal de nuestro Estado, que para muchos aparece como el resultado de una reforma constitucional obligada o de una mutación del mismo signo inevitable, reposa en una idea un tanto obsoleta del rendimiento funcional de la forma federal, que en esencia la considera como un tratamiento institucional adecuado para las sociedades con pluralismo étnico-cultural, ignorando el actual significado del Estado federal sobre todo como *arrangement* de profundización de la democracia y nueva división del poder. Naturalmente no ignoro el diferente alcance de los ataques contra el Estado autonómico según provengan de un lado o de otro: potencialmente las cargas nacionalistas encierran más peligro, en la medida en que pueden cuestionar las propias bases sociológicas y organizaciones del Estado común, pero no debería tampoco desestimarse el deterioro para la legitimidad del Estado autonómico que se desprende de la denuncia continua y sistemática de sus deficiencias federales. A la inversa estimo que el señalamiento de los límites que para el nacionalismo supone el Estado autonómico y la exclusión del horizonte de su desarrollo de la transformación federal pueden contribuir a dotar a nuestra forma política de un caudal legitimatario del que no sería sensato prescindir.

Es pertinente en efecto señalar que el debate autonómico tiene límites y exigencias de carácter político y lógico, sin cuya observancia sufre gravemente la congruencia, corriéndose el riesgo de transposiciones o rebasamientos del orden constitucional ciertamente cuestionables.

En el orden político *las fuerzas políticas con implantación nacional* han de renunciar a un tipo de democracia centralista, incompatible con una profunda descentralización que permita a las Comunidades Autónomas, sin demérito de las exigencias de la existencia de un marco jurídico y político común, la realización de sus políticas propias. De otro lado dichas fuerzas han de esforzarse en la construcción de una cultura política común plural como corresponde a la diversa base nacional de los pueblos de España. Parece, por tanto, necesario admitir esta concepción constitutivamente plural de España, como un dato irreversible de nuestro sistema democrático y aun de nuestra moderna condición como Nación.

La posición de las fuerzas nacionalistas en el debate autonómico conlleva la admisión de un límite y la aceptación necesaria de una exigencia. Ciertamente en nuestro sistema autonómico no hay espacio para la demanda de la autodeterminación. Me refiero naturalmente a la justificación política de tal pretensión, no a la improcedencia de su reclamación desde un punto de vista jurídico. En relación con la autodeterminación lo primero es proceder a su definición rigurosa, entendiéndola correctamente como la afirmación del derecho de una nacionalidad a decidir soberanamente sobre su propia forma política. La incompatibilidad de la autodeterminación con nuestro marco constitucional, en segundo lugar, se basa tanto en fundamentos políticos como jurídicos. En efecto, la atribución de la soberanía se hace en nuestra Constitución al pueblo español y no es lógico que un Estado reconozca a sus integrantes territoriales el derecho de secesión. Es contradictorio, o parece como tal, además, que pueda haber sujeción política territorial consentida o voluntaria o que ésta pueda ser objeto de replanteamiento. Naturalmente el que el derecho de autodeterminación no sea un derecho natural, ni lógico, no le hace ser irreclamable en un ordenamiento constitucional que no fija límites a su reforma y que no establece prohibiciones de contenido a la libertad de expresión.

Lo que pretendo apuntar es que en nuestro actual sistema político no es constitucionalmente adecuado caracterizar a las nacionalidades como sujetos susceptibles de autodeterminación. A mi modo de ver, el Derecho político básico de las nacionalidades no es el de la autodeterminación, entendida, como antes veíamos, como el derecho a decidir sobre su pertenencia a la forma política común, o, en el caso concreto que nos ocupa, el derecho a separarse de España, sino *el derecho de sus pueblos respectivos a desarrollar en libertad plenamente su per-*

sonalidad, derecho troncal del que *su autonomía* o derecho de autogobierno no es más que una manifestación obvia e inmediata, que la Constitución y los Estatutos reconocen, garantizan y organizan; y que se realiza permanente y normalmente en la vida política del Estado autonómico español.

Esta posición no niega en todo caso, como pretensión política justificable, el derecho de autodeterminación a una nacionalidad, sino el concebirlo como el punto nodal de su estatuto político constitucional, del mismo modo que en el caso del individuo su derecho fundamental será el del libre desarrollo de su personalidad y no su derecho a la legítima defensa, cuya prevalencia sólo cabrá afirmarse en circunstancias dramáticas o graves para su propia existencia como persona.

Como decía anteriormente, el marco constitucional correctamente entendido del Estado autonómico además de excluir la reivindicación de la autodeterminación impone a las fuerzas nacionalistas *el reconocimiento leal de la realidad nacional de España* como sustrato legitimador y correspondencia sociológica del Estado español. De modo que el Estado español no es una mera organización política, o aparato compartido utilitariamente por una serie de pueblos cuyo desarrollo institucional no se ha podido completar por avatares históricos, sino la estructura política propia de una verdadera nación, de base plural pero inequívocadamente homogénea.

Ni la fundamentación jurídica ni la justificación política de nuestro Estado son posibles si se prescinde de la idea de la Nación española. El apoyo último y la base que confiere su unidad imprescindible a nuestro ordenamiento jurídico es la voluntad constituyente del pueblo español, en quien, según nuestra Constitución, radica la soberanía de modo exclusivo, indivisible y originario. Repárese en que es esta titularidad última del poder la que, conferida de modo inequívoco a un único portador y no a una pluralidad o conglomerado de sujetos (como sería el caso si en nuestra Constitución se hablase, en vez del pueblo español, del conjunto de los pueblos de España o del Estado español), a la postre permite averiguar la estructura esencial de nuestro sistema jurídico haciendo posible su comprensión como un todo integrado y dotado de suficiente homogeneidad. Así la unidad del ordenamiento no sólo responde a exigencias, podríamos llamar funcionales, en la medida en que sólo se pueden satisfacer la necesidad de certeza y seguridad del tráfico de la vida social si se parte de una visión integrada y coherente del sistema jurídico, sustituido de otro modo por una mera yuxtaposición o *totum revolutum* de disposiciones y reglas, sino que es también el resultado o la proyección jurídica de esa esencial unidad política que subyace al variado entramado institucional normador del Estado autonómico.

Asimismo la legitimación cumplida de nuestro Estado necesita de la contribución al respecto de la Nación española, en la medida en que

aquél aparece como la cobertura institucional correspondiente a la misma. No tiene nada de extraño que tampoco nuestro orden político pueda prescindir de este tipo de justificación, habida cuenta de la aceptación generalizada en nuestros días de la legitimación nacional del poder, junto a la democrática. Hoy, en efecto, todo Estado se legitima como la forma política propia de cada grupo humano y además constituida según su voluntad. Es decir, se conjuga la autodeterminación, o la no aceptación de un gobierno extraño, con el autogobierno, entendido como disposición de una organización política de acuerdo con la voluntad libremente expresada de la totalidad de la población.

La unidad del Estado español, por consiguiente, no descansa en la existencia de autoridades comunes, sino que aparece como la proyección política de la homogeneidad espiritual de una comunidad que se siente vinculada afectivamente con las estructuras políticas que ha aceptado. Naturalmente el que el Estado no renuncie a la legitimidad nacionalista no equivale a atribuir a la Nación española el monopolio de la lealtad política ni implica una resistencia a compartir vínculos políticos de naturaleza territorial, ya estemos hablando de un espacio de integración superior a la nación —Europa— o inferior a ella —la nacionalidad o Comunidad Autónoma—. Aunque la compatibilización de lealtades políticas sea problemática, la misma no está excluida sino, en el terreno de la realidad, más bien requerida. De modo que la idea de España no puede significar en nuestro orden político un elemento de rigidez y dogmatismo, sino antes bien de pluralismo, flexibilidad y transigencia, en razón de la obligada comprensión de la Nación española como unidad constitutivamente plural.

Convendría llamar la atención sobre el hecho de que la aceptación funcional del pluralismo institucional de nuestro Estado debe ser completada por *esta coexistencia de legitimaciones y simultaneidad de lealtades*. Del mismo modo que cabe un ejercicio compartido del poder, entendido como desarrollo de facultades limitadas a cargo de determinados titulares, debe ser posible la aceptación simultánea de diversos focos de legitimidad política, ninguno de los cuales puede reclamar una lealtad excluyente, afirmada en cualquier caso a costa de los demás, sino todo lo más una prevalencia en última instancia, por así decir, a operar exclusivamente en casos límite o excepcionales. Esto es, se propugna la coexistencia, compatibilidad e integración entre los diversos nacionalismos, y no las relaciones de exclusivismo, aniquilación o sujeción entre ellos. No son pequeñas las dificultades para conseguir esta acomodación entre sentimientos de lealtad política que han tendido a ser representados como irreconciliables, y cuya afirmación respectiva se ha tratado de establecer a costa de la supresión del contrario, confundiendo evidencia o inmediatez en la intensidad de la percepción del vínculo de lealtad territorial con la superioridad o imprescindibilidad del mismo.

Nadie en su sano juicio puede pretender que el principal problema, mucho menos el único, que tiene planteado el Estado autonómico sea exclusivamente de orden competencial. Todo el mundo sabe, por el contrario, que detrás de la solicitud del respeto del propio espacio competencial por parte de una Comunidad Autónoma, lo que hay es la exigencia de unas facultades de actuación consideradas necesarias para la afirmación del propio autogobierno y el desarrollo de su personalidad como pueblo. Del mismo modo, es necesario comprender que la existencia de un edificio institucional general con capacidad suficiente para llevar a cabo aquellas actuaciones requeridas por el mantenimiento de la unidad política común y el aseguramiento de la coherencia de su ordenamiento jurídico no responde a las demandas de una mera coordinación de actuaciones entre diversos poderes intervinientes en un espacio territorial común, sino que es una exigencia insoslayable del reconocimiento de las necesidades, en el plano de la organización y el funcionamiento, de un verdadero pueblo, como unidad política homogénea y soberana.

El debate sobre el Estado autonómico, decíamos anteriormente, además de estos condicionamientos políticos, requiere tomar en consideración lo que podríamos llamar *sus propias exigencias lógicas*, de modo que las posibilidades de transformación de este sistema, a partir de la inclusión en el mismo de diversos elementos o principios de funcionamiento, transportados de otros modelos en los cuales ocupan su lugar adecuado, tienen ciertamente sus límites. En este punto, al revés que en los aspectos considerados *supra*, seguramente no es posible grandes avances en abstracto. Pero el grueso de mi argumentación parece plausible: el Estado autonómico como complejo institucional operante según determinados principios tiene también sus propios rasgos, ciertamente posibilitadores de un juego dinámico, pero con límites y exigencias que no pueden ser ignorados. No podemos intentar la determinación de esta estructura esencial del Estado autonómico como forma política específica, incluso podemos destacar la dificultad de su averiguación, derivada, entre otras cosas, de su proximidad con otros tipos de descentralización política, de los que ha recibido, notoriamente del Estado federal, diversas influencias. Pero la dificultad de encontrar esa estructura permanente y característica de la constitución autonómica de nuestro Estado (esos elementos aseguradores, según SCHMITT, de la identidad y continuidad del todo constitucional) no quiere decir que no exista y que, por tanto, sea posible, sin riesgo para la coherencia y mantenimiento de la propia forma política, la inclusión de cualesquiera elementos y principios, tomados de su terreno propio, y transportados sin más a un modelo en el que su pertinencia está por ver.

Insistamos en que no se trata de fijar para siempre una estructura apriorística del Estado autonómico, algo así como su esencia verdade-

ra, sino más bien de encontrar aquel conjunto organizativo y aquellos principios de funcionamiento, desprendidos tanto de las determinaciones o de la doctrina o jurisprudencia constitucionales como de la propia práctica institucional, que caracterizarían a nuestra forma política, constituyendo su configuración típica, y en la que la inclusión de instituciones o elementos procedentes de otras formas políticas no sería sin más aceptable, sino que requeriría proceder previamente a necesarias acomodaciones o adaptaciones, sin que resulte excluyente la imposibilidad absoluta de aclimatación de tales elementos al modelo español. Esto quiere decir que nuestro Estado autonómico si es concebido como una forma política individualizada no puede funcionar como un marco en que quepan todo tipo de ingredientes, pues se corre el riesgo de o bien hacerlo saltar transformándolo en otro modelo político, o bien condenar a la inoperancia o a resultados disfuncionales a los instrumentos que se habían mostrado adecuados en su forma política de origen.

II. LA DENUNCIA DE LAS INSUFICIENCIAS POLITICAS Y JURIDICAS DEL ESTADO AUTONOMICO: ESPECIAL CONSIDERACION DEL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL DOBLE PLANO DEL *STATUS* JURIDICO DE LOS CIUDADANOS Y EL DE LA HOMOGENEIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Nuestro trabajo hasta este momento ha consistido en acotar el terreno en el que el debate autonómico ha de plantearse si se quieren respetar aquellas exigencias políticas o lógicas que la lealtad y coherencia constitucionales conllevan. Ahora quizás sería el momento de señalar las causas que están detrás de muchas solicitudes de revisión o cuestionamiento de nuestro Estado autonómico, exponentes sin duda de cierta insatisfacción con el modelo español de descentralización territorial, al menos en su conformación actual.

No me parece necesario referirme a *la contribución a la inestabilidad de esta forma política* de la asunción de su propia singularidad como un *tertium genus*, aceptado no tanto por sus méritos propios como por la imposibilidad de adoptar en el momento constituyente como forma de organización territorial del Estado de uno de los modelos consagrados en la teoría o la historia constitucionales. En realidad, aunque también en la historia constitucional sea difícil encontrar justificación para la singularidad, de modo que sean más bien raros los experimentos de ingeniería constitucional, al menos los que han logrado éxito, derivar provisionalidad, sin más, de la especificidad no deja

de ser también una inferencia excesiva. La verdad es más bien que existe una inercia institucional, capaz de adaptaciones y desarrollos, que aunque sea sin poner en peligro la alteración de la configuración esencial del modelo original, permite, gracias a la flexibilidad de éste, su supervivencia durante largos períodos de tiempo. Puede pensarse, por ejemplo, en formas políticas híbridas o mixtas —como la monarquía constitucional *sensu stricto*—, que no responden en puridad a ningún arquetipo canónico y que a pesar de ello han permanecido durante décadas dotadas de sorprendente estabilidad funcional.

Con ello no estoy excluyendo una modificación expresa de nuestra organización territorial ni la producción de la misma a través de cambios en la práctica institucional, si bien este tipo de *mutación* es harto más problemática, lo que quiero señalar es que tal modificación ni es inevitable ni, por decirlo de otro modo, está en la naturaleza de las cosas. Por el contrario, del mismo modo que en cada sistema político se produce un proceso de adaptación de la forma política nominalmente acogida en la Constitución hasta donde lo requieren las exigencias del propio sistema político, es posible que esa propia especificidad se asuma de modo consciente desde el primer momento a partir de su configuración en la propia Constitución. Pueden producirse así dos procesos que parten de dos puntos contrapuestos pero que evolucionan de modo convergente. En un caso se produce la singularización de un tipo general; en el otro una fórmula específica admitirá enriquecimientos y adaptaciones procedentes de los tipos generales.

Pero dejando aparte este foco de tensión, me parece que las presiones más serias que sufre nuestro Estado autonómico en orden a su transformación tienen una doble procedencia teórica y política. La modificación del Estado autonómico, implique o no el cuestionamiento de su configuración esencial, se hará desde luego en razón de presiones políticas, lo que ocurre, como es sabido, es que en numerosas ocasiones, y con mayor o menor sinceridad, en el combate político suelen utilizarse argumentos esgrimidos antes en el terreno doctrinal o teórico. Por eso parece pertinente, antes de aludir brevísimamente al escenario político en el que se reclama la modificación o incluso la superación del Estado autonómico, referirse detenidamente a aquellas posiciones teóricas que cuestionan alguno de los rasgos esenciales característicos hasta ahora del Estado autonómico.

Desde este punto de vista el ataque más serio que ha recibido el Estado autonómico en su disposición actual es el que denuncia, principalmente, *su disimetría competencial*, como atentatoria contra el principio de igualdad y, consiguientemente, discriminatoria respecto de aquellas Comunidades Autónomas dotadas, por el momento, de un elenco competencial más reducido o cuyas bases normativas son de inferior rango. La cuestión ofrece un interés extraordinario al afectar po-

líticamente quizás a la capacidad de integración del Estado autonómico, si las Comunidades de régimen especial luego de una cierta pérdida de su singularidad como consecuencia de su equiparación competencial con las demás se viesen tentadas a reclamar una alteración en su posición constitucional, de modo que la satisfacción de los agravios comparativos de las Comunidades de régimen ordinario se haría a costa de disminuir la capacidad de tratamiento institucional del Estado autonómico de las diferencias operantes en su seno.

La importancia de esta cuestión subyacía al problema técnico de la vía a seguir para la ampliación competencial de las Comunidades ordinarias, a realizar mediante la reforma de los correspondientes Estatutos de autonomía de acuerdo con la previsión, que no estipulación imperativa, de la Constitución (art. 148.2.º) o mediante una ley estatal orgánica de transferencia y delegación a que se refiere el artículo 150.2.º. Como es sabido, se ha impuesto la fórmula de la ley de delegación, a pesar de que la vía de la reforma de los Estatutos, además de contar con un asidero constitucional específico explícito, parece más acorde con la concepción constitucional de la autonomía como verdadero derecho de las 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 control que no sea el jurisdiccional.

Sin duda determinante de ello ha sido, además de no provocar un proceso semiconstituyente potencialmente desestabilizador, la pretensión de mantener la capacidad integradora del Estado autonómico, pues la utilización de la delegación, sobre no excluir en el futuro la reforma de los Estatutos, y quedar al abrigo de una arbitraria revocación de las competencias por parte del Estado central, prohibida en razón de la protección de la delegación como integrante de la autonomía por la técnica de la garantía institucional, además de permitir un ejercicio coordinado de competencias, viene a conducir a resultados en la práctica equivalentes a los alcanzables mediante la reforma estatutaria, sin estar expuesta a sus graves riesgos, toda vez que permitiría aparentar una cierta diferencia formal todavía entre las diversas Comunidades Autónomas, esto es, entre aquellas que gozarían de su potencial competencial en función de especificaciones estatutarias, mientras las otras sólo podrían hacerlo gracias a las delegaciones establecidas al respecto en leyes, todavía, como digo, estatales.

Parece prudente, en efecto, la vía extraestatutaria seguida para la ampliación competencial de las Comunidades Autónomas si se tiene en cuenta que nada impide en el futuro la reforma estatutaria para asumir las competencias delegadas, se repara en la ventaja de la garantía de una homogenización simultánea de las competencias en todo el terri-

torio español, y se da tiempo sobre todo para posibilitar una comprensión adecuada del alcance efectivo de la equiparación competencial que, sin poner en peligro la garantía de la propia especificidad de algunas Comunidades Autónomas, explícitamente consignada en la Constitución, no tiene por qué requerir una uniformidad a ultranza, difícilmente compatible con un verdadero autogobierno, acabando, de otro lado, con disfunciones muy perturbadoras en el ejercicio de la propia autonomía de las Comunidades de régimen especial.

En realidad lo que se está planteando aquí es *el alcance del principio de igualdad* en el Estado autonómico que juega en dos planos distinguibles aunque estrechamente relacionados: el que se refiere al *status* de los ciudadanos, a quienes habrá de garantizarse una sustancial igualdad en sus derechos y obligaciones con independencia de la Comunidad Autónoma en que residan; y el de las Comunidades Autónomas como complejos equiparables en sus estructuras organizativas y en sus atribuciones competenciales. La equiparación jurídica de los ciudadanos es exigencia de su propia condición de miembros de la misma comunidad política. Sólo entre iguales cabe la generación del vínculo nacional.

El mantenimiento de un verdadero Estado necesita también de la aceptación de la homogeneidad o simetría en la disposición territorial de su organización. No es un Estado cualquier conjunto de órganos o instituciones con autoridad efectiva en un territorio, sino aquel complejo institucional organizado de acuerdo con determinados patrones observados de modo constante en todo el ámbito espacial al que alcanza dicha estructura política.

La cuestión estriba, sin embargo, en no entender ni la exigencia del principio de igualdad en el *status* jurídico de los ciudadanos, ni el requisito de la homogeneidad en la organización política del Estado como principios absolutos a maximizar en cualquier caso, sino como estándares cuyo nivel efectivo puede oscilar a partir del cumplimiento de un mínimo irrenunciable. Lo que pretendo señalar, en concreto, es que las exigencias de la igualdad y la homogeneidad no son las mismas en una forma política unitaria que en un Estado con descentralización legislativa.

Desde luego en un Estado descentralizado no es posible sustraerse a los imperativos del principio de igualdad, pero los mismos han de entenderse sin demérito de la capacidad legislativa de los Estados miembros o Comunidades Autónomas para regular innovativamente, esto es, procediendo a la creación o supresión de derechos y obligaciones, situaciones o relaciones producidas en su seno. Ello quiere decir que en nuestro Estado autonómico no será posible, a no ser que se quiera reducir a nada la descentralización legislativa, impedir que, como consecuencia de la actividad normadora de los órganos corres-

pondientes, unos españoles tengan derechos o sufran obligaciones inexistentes para otros en razón de su ubicación territorial. Como ha señalado, en efecto, nuestro Tribunal Constitucional, «un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado sería frontalmente incompatible con la autonomía» (STC 37/1987, de 26 de marzo).

El problema consiste, por tanto, en intentar definir el alcance de la exigencia del principio de igualdad, que no puede tener según vemos un ámbito de actuación equiparable al que conoce en el Estado unitario, pero que ha de adquirir con todo unas dimensiones adecuadas en cualquier forma política que merezca el nombre de Estado. De lo que se trataría entonces es de identificar ese *status* jurídico inseparable de la condición de español, esto es, de miembro de una comunidad jurídica nacional concreta, operante también como factor de homogeneización de todo el sistema jurídico, en la medida en que aparecería como el contenido constante y el límite insuperable a la variedad jurídica deducida del pluralismo territorial. Ese mínimo irrenunciable o integrante necesario de la posición jurídica de todos los españoles debe configurarse, parece obvio, en relación con los derechos fundamentales. Sin embargo, sería incompatible con el ejercicio de la autonomía política excluir de las competencias de las Comunidades Autónomas cualquier facultad normadora sobre esta materia. Los derechos fundamentales, por tanto, no se encuentran *reservados* al legislador estatal, aunque la intervención normadora de las Comunidades Autónomas, que el Tribunal Constitucional ha admitido desde la *Sentencia 37/1981*, sobre no ser propiamente configuradora, esto es, no puede tratarse de una actuación *ex Constitutione, artículo 81*, tampoco puede referirse a la regulación de las condiciones básicas —aseguradoras de la igualdad— del ejercicio de los derechos fundamentales, que corresponde verificar, artículo 149.1.1.ª, exclusivamente al legislador estatal. De este modo se asegura que todos los ciudadanos españoles, con independencia de la Comunidad Autónoma a que pertenezcan, dispongan, en su régimen básico y general, de los mismos derechos fundamentales.

Nuestro Tribunal Constitucional excluyó en un primer momento, aplicando un tanto toscamente una teoría objetiva de los derechos fundamentales, competencia legislativa alguna de las Comunidades Autónomas en esta materia, afirmando la invariabilidad territorial de aquéllos en cuanto elemento primordial de la unidad política. Los derechos fundamentales son la base «del estatus jurídico unitario para todos los españoles» y, por tanto, no se encuentran afectados «por la estructura federal, regional o autonómica del Estado» (STC de 14 de julio de 1981).

Esta tesis, mantenida en una sentencia muy centralista en la que se interpreta muy restrictiva, y discutiblemente, la legitimación en el re-

curso de inconstitucionalidad de las Comunidades Autónomas, es objeto de matización en la *Sentencia de 16 de noviembre de 1981* sobre la Ley vasca de Centros de Contratación de Cargas, en donde, como señalábamos *supra*, nos vamos a encontrar con una interpretación de la reserva legal del artículo 53, referida a la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, favorable a las Comunidades Autónomas, y la configuración en términos compatibles con el respeto a su autonomía de la limitación exigida en el artículo 149.1.1.º

En esta sentencia, en efecto, se corrige la concepción invariable de los derechos fundamentales como normas estatales determinadoras del ordenamiento del Estado autonómico, intentándose, por el contrario, una compatibilización de los principios de autonomía e igualdad jurídica, entendida ésta como igualdad de posiciones jurídicas básicas, de modo que los diversos ciudadanos del Estado no se encuentren en una situación sustancialmente diferente entre sí. Se acoge, en segundo lugar, una comprensión del artículo 149.1.1.º como límite a la facultad normadora de las Comunidades Autónomas: su regulación puede incidir en materia de derechos constitucionales pero sin afectar o poner en cuestión la igualdad sustancial de los españoles, cuya garantía corresponde al Estado central. Por tanto, se afirma en esta sentencia, en un Estado de estructura compuesta «puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las diversas partes del territorio nacional». Si bien es verdad «que esta diversidad se da dentro de la unidad, y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado».

En la *STC 37/1987*, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, se reitera la línea jurisprudencial inmediatamente referida, afirmándose, en la tesis de la compatibilización entre autonomía e igualdad, que ésta no se puede entender como uniformidad jurídica o igualdad a ultranza. La igualdad, en el Estado autonómico, lo es de posiciones jurídicas fundamentales, de manera que el régimen básico de un derecho será el mismo en todo el territorio nacional y ello queda asegurado por la competencia estatal sobre la materia: en el caso de las facultades expropiatorias la regulación de su dimensión individual corresponde al Estado y la de su dimensión social o aspectos institucionales, así el establecimiento de su *causa expropiandi*, a la Comunidad Autónoma.

Admitida por la Jurisprudencia del Tribunal, tras el titubeo inicial señalado, la competencia normadora de las Comunidades Autónomas en materia de derechos fundamentales y explicitado el límite de la garantía de un régimen básico uniforme para los mismos, los problemas a proponerse son, en primer lugar, si ésa es la única barrera que las

Comunidades Autónomas no pueden transponer en esta materia y quizás especialmente el anclaje a establecer para ese límite en relación con la competencia del Estado, bien para regular el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 53.1.º) o para proceder a su desarrollo (art. 81).

Naturalmente las Comunidades Autónomas no pueden proceder a desarrollar los derechos fundamentales, entendiendo por tal una actuación normadora configuradora del régimen de los mismos, esto es, su regulación básica o completa, por quedar ésta reservada *ex artículo 81* al legislador orgánico estatal. El siguiente problema consiste en calificar adecuadamente la competencia para la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de un derecho fundamental, bien como un supuesto más de la reserva legal del artículo 53, justamente el vedado a las Comunidades Autónomas, o como un ejemplo de desarrollo de los derechos fundamentales.

Según nos encontrásemos ante una concreción del artículo 53 o una muestra del 81 se requeriría para la actuación de las respectivas competencias una ley ordinaria o una ley orgánica. La posición del Tribunal es fluctuante, aunque quizás de modo predominante y como consecuencia de su equiparación entre establecimiento de régimen básico de un derecho y garantía de su ejercicio en condiciones de igualdad tiende a comprender el supuesto del artículo 149.1 como un caso de desarrollo, por decirlo así, elemental de los derechos. Así la *Sentencia 154/1988*, de 21 de julio, declara inconstitucional la regulación de la Comunidad Vasca sobre el Censo electoral, por entender que sobre la competencia de la Comunidad Autónoma en legislación electoral, contenida en el Estatuto vasco, prevalece la facultad del legislador central para, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución, establecer las condiciones básicas del ejercicio del derecho de sufragio en condiciones de igualdad, a lo que se procedería al legislar sobre el Censo. Algún sector del Tribunal ha enfatizado la conexión entre el supuesto del artículo 149.1.1.º y el 81, proponiendo una interpretación de acuerdo con la cual las facultades de normación de desarrollo de un derecho se agotarían, en el supuesto normal y salvo habilitación constitucional adicional, en la garantía de su ejercicio en condiciones de igualdad. En concreto en el voto particular de los magistrados señores Rubio y Arozamena a la Sentencia de 13 de febrero de 1981 (asunto LOECE) se afirma que el legislador estatal sólo dispone de competencia para dictar una ley orgánica que desarrolle el derecho a la educación en la medida que establezca las condiciones básicas del ejercicio de este derecho o regule los aspectos educativos a que se refiere el artículo 149.1.30.º

Esta interpretación es discutible. En realidad parece más correcto, al modo como se hace en la *Sentencia de 16 de noviembre de 1981*, po-

ner en relación el supuesto del artículo 149.1.1.ª con el artículo 53, en virtud de la constancia literal en ambos preceptos del propósito común de «regulación del ejercicio» de los derechos. Por consiguiente, en ambos casos estamos ante leyes no orgánicas, necesariamente estatales si regulan las condiciones básicas del ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales.

Obviamente los supuestos a que se refieren el artículo 53 y el artículo 149, aunque coinciden en la materia afectada, difieren, primero, en el aspecto de la misma contemplado en una norma y otra, más restringido en el caso del artículo 149 —la regulación referida en este caso es la de un aspecto de las condiciones del ejercicio de los derechos—; y, en segundo lugar, en el tipo de derechos en cuestión: en el artículo 53 los derechos fundamentales del capítulo II, en el artículo 149.1.1.ª todo tipo de derechos constitucionales, sean fundamentales, contenidos en el capítulo II o en todo el título I, o no —piénsese por ejemplo en el supuesto de los derechos lingüísticos.

Toda esta reflexión sobre el alcance del principio de igualdad en relación con los derechos de los ciudadanos en el Estado autonómico resulta de enorme utilidad referida a *la propia posición de las Comunidades Autónomas*, pues la desigualdad de derechos de los ciudadanos procede de la desigualdad competencial de éstas, y en la medida en que aquélla pueda ser tolerable, ha de admitirse también la de las Comunidades Autónomas entre sí. Y sobre todo porque el límite irrenunciable que la exigencia de homogeneidad de un verdadero Estado ha de imponer a la variedad organizacional o competencial de las Comunidades Autónomas en todo el territorio nacional puede construirse también a imagen de ese núcleo mínimo común configurador del *status* jurídico de los ciudadanos de todo el Estado, no importa la Comunidad a la que pertenezcan.

En efecto, la desigualdad en la posición jurídica de los ciudadanos según su Comunidad Autónoma deriva del ejercicio por parte de las mismas de su respectiva capacidad competencial, determinada, dentro de los márgenes correctos, por el principio dispositivo. «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto» (STC 37/1987). Sin embargo, es importante saber en relación con el elenco competencial de que disponen todas las Comunidades que no caben distinciones de orden cualitativo entre ellas, de modo que unas dispongan de un tipo de intervención sobre su ámbito material de que carezcan las demás —sin que cupiese diferenciar al respecto en-

tre descentralización administrativa y política—, y que los distintos espacios competenciales o materias a que alcancen las facultades de las Comunidades Autónomas no pueden generar, según sabemos, diferencias sustanciales en los derechos de los ciudadanos.

La consecución de la igualdad sustancial competencial de las Comunidades Autónomas no depende, para el Tribunal Constitucional, sólo del respeto en la actuación de éstas del límite referido, sino de la atribución al Derecho estatal de una posición central en el ordenamiento total español, al constreñir de una parte el ejercicio de las competencias autonómicas, imponiéndoles la observancia de la unidad de mercado nacional (*STC 88/1986*)—y maximizar, además, en virtud de su *vis expansiva*, algunos títulos competencias estatales como el establecimiento de bases y coordinación de la planificación económica o el de la legislación civil o mercantil (así *STC 15/1989*)—. Además la actuación uniformizadora del Derecho estatal se realiza especialmente mediante la legislación básica, que opera como el instrumento normativo por cuyo conducto se verifica la integración del Derecho autonómico en el ordenamiento general y que al tiempo que reduce el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas las obliga a una labor de desarrollo de los principios contenidos en la norma estatal, de acuerdo con unas pautas que, por conocidas, es ocioso reiterar aquí (*STC 25/1983*, y *STC 32/1981*).

Por tanto, del mismo modo que se puede hablar de una igualdad esencial de los españoles con independencia de su Comunidad Autónoma respectiva, cabría afirmar la equiparación sustancial de las competencias entre las diversas Comunidades Autónomas, deducible, primeramente, a partir de ese límite establecido a su actividad normativa por el artículo 149.1.1.ª y, especialmente, de la atribución de esa función de configuración básica de la regulación sobre ámbitos competenciales compartidos a la propia actuación estatal, atribución que no sólo hurta la determinación de los criterios fundamentales del sector o actividad en cuestión a las Comunidades Autónomas, sino que las destina a una labor de completamiento de los mismos, que si bien no impide el desempeño por su parte de una política propia, tiene una significación claramente complementaria.

Creo que la clarificación en términos jurídicos que aquí acaba de hacerse no permite deducir discriminación alguna de la diferencia de posiciones jurídicas de los ciudadanos o de la dotación competencial entre las Comunidades Autónomas, lo cual no quiere decir que dichas diferencias no puedan adquirir relevancia desde un punto de vista político, especialmente si hubiese desniveles evidentes en la prestación de los diversos servicios públicos entre unas Comunidades Autónomas y otras, y que no haya legítimos intereses en la clase política de las Comunidades Autónomas en asumir tantas competencias como constitu-

cionalmente sea posible, para ampliar las dimensiones del aparato burocrático y las oportunidades de presencia y control políticos correspondientes. Tampoco deben minimizarse, en el orden de cosas simbólico, los inconvenientes que a la larga tiene el sostener una diferente base normativa, según la atribución competencial de las Comunidades Autónomas quede fijada en un Estatuto, o proceda de una ley de delegación.

Sería conveniente, con todo, hacer frente a la idea de que la no disposición de un servicio cuyo funcionamiento se realiza de modo descentralizado en alguna Comunidad Autónoma es indicador *per se* de una discriminación territorial y constituye un agravio comparativo; ello sólo ocurrirá verdaderamente cuando se muestre, de un lado, que el nivel de su prestación, o las condiciones de su ejercicio, excluyendo, por ejemplo, cuando ello sea procedente, la participación de los ciudadanos en su gestión, es efectivamente inferior al que alcanza en la Comunidad Autónoma que lo desempeña como competencia propia, o que el mismo afecta al equipamiento competencial esencial de una Comunidad. Piénsese, por ejemplo, en el caso de las competencias sobre Universidades. Afirmar que la no disposición de competencia en esta materia constituye una infracción del principio de igualdad exigiría probar, primero, que el nivel de la calidad de la enseñanza universitaria depende de su gestión descentralizada y, segundo, que dicha competencia forma parte del equipamiento de atribuciones irrenunciables de cualquier Comunidad Autónoma, afirmando un lazo inexcusable entre la misma noción de autonomía política y de la disposición de competencias en este ámbito de nuestros entes territoriales.

En el plano organizativo las diferencias institucionales entre las diversas Comunidades Autónomas, no pueden poner en cuestión la sustancial homogeneidad del Estado español como conjunto de poderes públicos obediente en su estructura total a los mismos criterios de configuración; por eso nuestra Constitución impone a los Estatutos de autonomía, que comparten también la misma caracterización, en el artículo 147, con independencia del procedimiento de su elaboración o aprobación, un contenido obligado que ha dado origen a una estructura semejante, con diferencias funcionales que no cabe reputar de esenciales. En efecto, todos los sistemas políticos autonómicos disponen de un Parlamento, elegido de acuerdo con un sistema proporcional, y un Gobierno o Consejo ejecutivo. Corresponden a los Parlamentos autonómicos funciones normativas y de impulso y control políticos. Si bien los Parlamentos de las Comunidades especiales tienen establecidos períodos de sesiones fijos (dos, con una duración cada uno de cuatro meses), la duración de las sesiones de los demás Parlamentos, en principio, no pueden exceder de cuatro meses. Sólo en las primeras Comunidades que accedieron a la autonomía (Cataluña, País

Vasco y Galicia) dispone el Presidente del ejecutivo de atribuciones para disolver el Parlamento, aunque la misma no se establezca en el Estatuto, sino en una ley de la propia Comunidad.

III. EL ASEGURAMIENTO DE LA PROTECCION DE LA ESPECIFICIDAD COMO LIMITE INSUPERABLE A LA REFORMA DEL ESTADO AUTONOMICO

Lo que ha pretendido mostrar mi argumentación es que en la actual configuración del Estado autonómico, no sufre el principio de igualdad ni en lo que se refiere a la garantía del *status* jurídico de los ciudadanos, ni en el de la homogeneidad requerida en la organización o el funcionamiento de los poderes públicos. Pero a mi juicio tan importante como mostrar esto es señalar que si la garantía de la igualdad no es vulnerada en el actual *arrangement* territorial español, tampoco podría quedar sin protección el pluralismo, si en nuestro país, a través de la correspondiente reforma estatutaria, prevista pero no exigida como sabemos en nuestro texto constitucional, se verificase una equiparación organizativa o competencial entre las diversas Comunidades Autónomas.

Primero, porque esa equiparación competencial, sobre no poderse dar en términos absolutos, en la medida que los Estatutos responden a una diferente autoría material y al ejercicio del principio dispositivo, actuable obviamente en términos no necesariamente coincidentes en los diferentes casos, no tiene por qué desembocar en las mismas atribuciones ni éstas ser ejercidas del mismo modo por todas las Comunidades Autónomas. Efectivamente, el nivel real del autogobierno depende no sólo de atribuciones normativas, o de la disposición de competencias establecidas estatutariamente, sino de efectiva voluntad política y deseos de su ejercicio. Desde este punto de vista, por tanto, el peso específico y la calidad de la autonomía efectiva de las nacionalidades no depende sólo de especificaciones estatutarias y es relativamente inmune a homogeneizaciones a ultranza.

En segundo lugar, las pretensiones de equiparación competencial o de homogeneidad organizativa de las Comunidades Autónomas entre sí, no pueden plantearse como exigencias de racionalidad abstracta, sino como proyecciones del principio de igualdad en el Estado autonómico, de modo que sólo pueden hacerse valer de acuerdo con otras decisiones y respetando el juego de otros principios también aceptados en la Constitución. Por eso hemos dicho, por ejemplo, que la igualdad no puede sofocar en el Estado autonómico el respeto del pluralismo, del que el principio dispositivo no sería sino una manifestación operativa del mismo. Pero sobre todo la actuación de aquel prin-

cipio no puede afirmarse a costa de la ignorancia de otras garantías concretas reconocidas en la Constitución: naturalmente me estoy refiriendo a la garantía, contenida en la Disposición Adicional primera, de los derechos históricos, protección constitucional de enorme importancia política y jurídica.

La problemática del reconocimiento constitucional de los derechos históricos ha sido abordada certeramente por el Tribunal Constitucional desde la categoría de la garantía institucional como el instrumento más válido para determinar, en primer lugar, el tipo de protección que confiere a dichos derechos su aceptación constitucional, y que consiste en su aseguramiento frente a quien no sea el propio constituyente, y, en segundo lugar, definir aquel elenco competencial o estructura institucional que, respetando su núcleo básico, fija, en el caso vasco, el Estatuto de la Comunidad, y en el caso navarro, su Ley de Amejoramiento, así como, en ambos supuestos, las leyes de las respectivas Comunidades Autónomas (STC 76/1988, de 26 de abril).

Pero no nos interesa ese extremo de la problemática, sino el reiterar que el alcance del principio de igualdad debe fijarse en el Estado autonómico, respetando la garantía institucional de la foralidad —lo que quiere decir esencialmente reconocimiento de la organización político-administrativa de los territorios históricos y de los conciertos económicos como régimen financiero privativo de estas Comunidades—, sin que el despliegue de dicho principio pueda avocar ni a la supresión de esas peculiaridades, protegidas asimismo por el principio del respeto del pluralismo, ni a su desfiguración.

Como se ve estamos, por tanto, ante un problema de interpretación constitucional a resolver defendiendo la compatibilidad, primero, entre dos principios, en este caso de igualdad y respeto del pluralismo, de modo, por tanto, que no se admita la imposición incondicional de ninguno de ambos, y, segundo, proponiendo que el juego de cualquier principio en el ordenamiento constitucional, en cuanto norma incompleta que es, no puede verificarse nunca a costa de un derecho o institución reconocidos expresamente en la norma fundamental. De la existencia del principio de igualdad surgirán límites o condicionamientos a tener en cuenta en su funcionamiento por los órganos o instituciones en cuestión, pero nunca la exigencia de su supresión o la imposición en la actuación de los mismos de restricciones que les lleve a la inoperancia, convirtiéndolas en figuras huera y sin capacidad verdadera alguna.

En tercer lugar, no deben ignorarse las considerables ventajas para las Comunidades de régimen especial de la equiparación competencial de todas las Comunidades, derivables, ante todo, de la simplificación del sistema normativo, de modo que se acabara con la necesidad de una regulación estatal en dos niveles, fuente para dichas Comunidades

de situaciones de ambigüedad e inseguridad, así como de la reducción burocrática del Estado central que su desapoderación competencial implicaría. De estos dos desarrollos posibles, simplificación del sistema jurídico y reducción burocrática del Estado central, no pueden sino sentirse satisfechas las fuerzas nacionalistas.

IV. LA EVALUACION CORRECTA DEL MODELO FEDERAL PRESUPUESTO DEL PLANTEAMIENTO ADECUADO DEL DEBATE AUTONOMICO: EL NUEVO SIGNIFICADO FUNCIONAL DEL ESTADO FEDERAL Y SU CONDICION DE MARCO PROPIO DE INSTITUCIONES CONCRETAS: EL PROBLEMA DE LA PROPUESTA DE LA ADMINISTRACION UNICA

En un trabajo como éste no puede esperarse sino una simple alusión al contexto político en que, utilizando en parte como veíamos argumentos que la discusión teórica puede suministrar, se plantean las presiones contra el sistema autonómico y que derivan, primeramente, de la presentación como discriminatoria y manifestación de un agravio comparativo, difícilmente soportable en un Estado democrático y solidario, por parte de las Comunidades de régimen ordinario, de las diferencias entre unas Comunidades y otras; y, en segundo lugar, de un sector territorialmente definido del partido político en el poder que busca encontrar en la propuesta del modelo federal, además de un instrumento de mejor funcionamiento del Estado, una alternativa a la concepción nacionalista de entender la integración de esa nacionalidad en el Estado español. Respecto del primer planteamiento ya he señalado tanto la facilidad de manipulación política de la desigualdad competencial como los supuestos en que rigurosamente cabría considerar a la diferenciación como discriminación. Respecto al segundo planteamiento, y aunque los esfuerzos de regeneración organizativa de nuestro Estado nunca deban escatimarse, ha de advertirse de lo magro, seguramente, del rendimiento partidista que puede esperarse del cuestionamiento sustancial del modo, tan bilateral como sea posible, que el nacionalismo catalán tiene de entender las relaciones de Cataluña con el Estado español (algo debería extraerse de la experiencia histórica de los socialistas vascos que todavía están pagando electoralmente el inicial cuestionamiento de sus antepasados, hecho eso sí con el mejor espíritu progresista y con argumentaciones en absoluto carentes de justificación, de la especificidad foral vasca).

Pero como señalaba al comienzo, y como el propio desarrollo de mi argumentación ha mostrado en repetidas ocasiones, el planteamien-

to adecuado del debate sobre el Estado autonómico, además de necesitar de un acuerdo sobre el acotamiento de los límites esenciales de éste o un señalamiento de algunas causas de su cuestionamiento más frecuente, se vería enormemente favorecido si se produjese una evaluación correcta del modelo federal, en razón de que la crítica del Estado autonómico se plantea casi siempre desde el propio parámetro federal, concebido así como modelo de recambio, o marco (*framework*) de instituciones y principios cuya incorporación habría de mejorar el funcionamiento de nuestro sistema político. Proceder a una reconsideración del significado actual del federalismo no cumple así sólo un objetivo de clarificación teórica, sino que tiene evidentemente un propósito de orden legitimatorio en la medida en que se revele la inconsecuencia de la denuncia continua y sistemática de las deficiencias «federales» de nuestro sistema autonómico, y de la que se sigue un deterioro evidente, mediante el contraste de éste con un modelo que ya sólo existe en la imaginación de los impugnadores de nuestra forma política.

En síntesis, el meollo de mi argumentación consiste en lo siguiente: el Estado federal ha sufrido en su fundamentación constitucional, igual que en su estructura y principios de funcionamiento, transformaciones de tal hondura que hacen difícilmente sostenible la configuración tradicional canónica de esta forma política y que han acabado por afectar al propio significado de la misma. Así puede afirmarse que el Estado federal de nuestro tiempo no es tanto la respuesta institucional al pluralismo político cuanto una forma política especialmente posibilitadora de nuevas formas de participación y un ejercicio del poder más moderado y eficaz. Lo que quiere decir que el rendimiento funcional del Estado federal no consiste hoy en la realización de la integración nacionalista, sino en la profundización de la democracia que hace posible.

Repárese en el proceso paradójico que ha tenido lugar: al tiempo que se ha producido un desdibujamiento, desde el punto de vista teórico y, digámoslo así, técnico del Estado federal que permitiría su aproximación a otras variantes del Estado descentralizado, la renuncia por su parte a la actuación de la integración dejará margen para el desempeño de tal función por otras formas políticas, por ejemplo el Estado autonómico, que en dicho ejercicio encontrarán el fundamento de su propia legitimación. De este modo, como se verá, las modificaciones de la forma federal, tanto en su organización como en su rendimiento funcional, lejos de producir la redundancia del Estado autonómico, suministran un reforzamiento a la justificación de éste.

Las modificaciones de tipo teórico experimentadas por el Estado federal a que hacíamos referencia consisten primeramente en la pérdida de centralidad en la reflexión sobre el mismo de la cuestión de *la*

soberanía. En efecto —a partir de la admisión de la separación entre soberanía y estatalidad y la identificación de ésta como organización política completa, manifestación de un poder originario, si bien limitado—, el problema básico ya no es el de la caracterización, localización o compatibilidad entre los titulares de tal atributo. Como ha de verse, el fulcro de la discusión en el Estado federal se ha trasladado a la problemática del reparto competencial, de una parte; y de otra, a la determinación de los instrumentos de articulación de la 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.

Desde luego con la idea de soberanía resulta imposible, por ejemplo, explicar la posición de los *länder*, al faltarles la superioridad interna y la independencia y personalidad internacional, pero sin que les pueda ser negada la condición estatal, en la medida en que están dotados de una organización política completa, y disponen de poder contribuyente originario propio.

Con todo, la asunción de una función de articulación en la Federación por parte del Estado central, al que caracterizaría, además de su jurisdicción nacional, por tanto no circunscrita territorialmente, la disposición de su propia base constituyente, no puede evitar reconocer, a la postre, un diferente poder al Estado central 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 de la atribución potencial, o por decirlo así en última instancia, de la *plenitudo potestatis* al Estado federal que, sin negar la condición de Estados a las entidades miembros, queda afirmada a su favor, dada la disposición por parte del mismo de la competencia de las competencias, poseyendo en principio —jurídicamente, no necesariamente políticamente— la facultad de aumentarla indefinidamente; y toda vez que los eventuales conflictos entre la Federación y los Estados o de éstos entre sí son resueltos por un órgano jurisdiccional del Estado federal.

El exponente más llamativo de las transformaciones sufridas por el Estado federal —y notoriamente el Estado federal alemán— lo constituye su irresistible tendencia a la unificación, de modo que en el delicado equilibrio sobre el que necesariamente reposa la máquina federal se han impuesto las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas, hasta el punto de que Konrad HESSE titula su monografía sobre el Estado federal alemán, en la que pretende dar cuenta de sus modificaciones y líneas de evolución, *Der unitarische Bundesstaat (El Estado unitario federal, 1962)*.

Estas tendencias unificadoras se manifiestan ante todo en la verificación del reparto competencial en los términos más ventajosos para

el Estado central que permite la interpretación constitucional, pero alcanza también a la propia comprensión de las posiciones que en un sistema integrado coherente corresponde a la Federación y al Estado central, a través del juego de principios como el federalismo cooperativo o la lealtad federal, cuyo significado auténtico no consistirá sino en subrayar y justificar la preponderancia indubitada del centro en el edificio de la organización federal.

Por lo que se refiere a la redefinición del reparto competencial en términos centralizadores la misma se realiza a través de diversos procedimientos, tales como 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 confirmando 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.

El 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 los desarrollos competenciales aludidos hace un momento. 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 mis-

mas 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 legitimidad de 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 pretensiones.

En el nuevo sistema federal la función esencial a realizar no es ahora la integración de los Estados en una organización política común a 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.

Esta exposición lo que ha tratado de hacer ver es que el Estado federal se adecúa a unos supuestos, realiza unas funciones y se comporta con arreglo a unas pautas muy alejadas de las bases, necesidades y márgenes del Estado español. Y ello ha de tenerse en cuenta cuando se apunta a la sustitución de nuestro sistema por el modelo federal o cuando simplemente se piensa en el trasplante automático de instituciones de un ordenamiento a otro, pues, aunque se trate aparentemente de instrumentos técnicos, los mismos tienen un significado político totalmente diferente en un u otro caso.

Así, seguramente, quienes contraponen a las deficiencias de nuestro Estado autonómico las ventajas del Estado federal, no deberían ignorar la diferente base política de dichas formas de organización territorial que dificulta extraordinariamente su intercambiabilidad. Mientras en España el Estado autonómico se explica como la respuesta institucional a las tensiones territoriales, planteadas sobre todo por determinadas fuerzas nacionalistas, si no como única clave funcional, sí como la más importante, en el caso de Alemania, como sabemos, no hay una base nacionalista en su Estado federal, de modo que su rendimiento se justifica no desde el punto de vista de la integración que sea capaz de producir en el seno de la organización común federal de las unidades miembros, sino, como se ha visto, desde la perspectiva del fortalecimiento de la democracia y la división —y consiguiente moderación— horizontal de poderes que lleva consigo.

Por eso, el problema de la comparación entre el Estado federal y el autonómico no puede plantearse en términos abstractos, sino de acuerdo con los supuestos y las demandas funcionales propios del sistema político español. Entonces la cuestión estriba en saber si el modelo federal se adecúa a una situación de descentralización territorial con base nacionalista y con unas fuerzas políticas que estarán dispuestas a aceptar sólo la mitad del esquema federal, esto es el reparto del poder y el desmantelamiento del aparato central, pero no la idea de la articulación propia de dicha forma política que reposa sobre la base de la colaboración, la inspección y la lealtad federal.

Lo grave con todo es no sólo que, por encima de coincidencias aparentes, los diferentes supuestos políticos de estas formas políticas hagan imposible su comprensión como distintas fases de un proceso lineal de desarrollo político, sino que incluso la comunicación o el traspaso de instituciones o principios entre las mismas es sumamente problemático. Tomemos el ejemplo de la propuesta de introducir en el Estado autonómico la llamada *Administración única* que, bien mirada, y si se prescinde de su consideración banal, como intento de simplificación y racionalización organizativa en un sistema descentralizado territorialmente, no es sino traslación a nuestro sistema del federalismo ejecutivo.

La idea de la Administración única, de acuerdo con la cual en el Estado autonómico habría de reducirse tanto como fuese posible el aparato organizativo del Estado central, constreñido en realidad a cumplir una función legislativa y de fijación de la dirección política, dejando a las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de la actuación administrativa normativa o concreta, choca, primeramente, con diferentes obstáculos constitucionales.

Así, la propuesta de Administración única supone una comprensión del Estado autonómico, que seguramente fuerza el modelo constitucional que está pensando en algo más que en un Estado central meramente legislador, concebido, por tanto, como una organización completa, esto es con una Administración propia en todo el territorio nacional, dirigida por el Gobierno y a través de la cual éste establece la política del Estado (art. 97 CE).

De otro lado parece cuestionable la renuncia del Estado central a buena parte de la Administración, en la medida que ésta puede servir de garante, entre otros instrumentos, del principio de solidaridad y de la consecución de un cierto nivel homologado en las prestaciones que los ciudadanos reciban en todo el territorio nacional de los poderes políticos. De modo que parece en efecto poco compatible con el compromiso constitucional en favor de la consecución de un cierto nivel de igualdad «efectiva» (art. 9.2.º CE) el privar al Estado central de los instrumentos para, en su caso, esto es, subsidiaria o complementariamente, asegurarlos cuando el logro satisfactorio de dicho nivel no fuera alcanzado por la respectiva Comunidad Autónoma.

Resulta asimismo imposible cumplir con el mandato constitucional de regulación de las bases de una determinada materia por parte del Estado central, cuando a éste se le puede privar de la potestad reglamentaria o incluso de la actuación a través de actos singulares sobre la misma, ignorando, por tanto, el verdadero significado constitucional, de acuerdo con la correcta jurisprudencia al respecto, de la expresión legislación básica, cuyo alcance se constriñe inaceptablemente si se le considera agotado en la actuación normativa del legislador.

Por si eso fuera poco no se puede ignorar que la función encomendada al Gobierno de la dirección política del Estado implica necesariamente que aquél disponga de determinados instrumentos de actuación, de modo que ha de afirmarse que la propuesta de una política legislativa, esto es, la potestad constitucional de presentar proyectos de ley y hacerlos aprobar por el Parlamento, no es naturalmente el único medio de que dispone el Gobierno de realizar su política propia, de acuerdo con la habilitación constitucional al respecto; sabido es que la misma implica, sobre todo en el sector financiero y económico en general, la facultad de adoptar decisiones y medidas que no consisten en la simple ejecución de la ley, a pesar de verificarse mediante actos o reglamentos. Privar al Gobierno de la facultad de adoptar estos actos o dictar estos reglamentos, en virtud de su aparente carácter ejecutivo, significaría, como queda dicho, arrebatarle irresponsablemente instrumentos imprescindibles para la verificación de sus tareas constitucionales.

Pero sobre todo lo que se opone a la recepción sin más de la idea del federalismo ejecutivo entre nosotros, en cuanto patrón inequívoco, como sabemos, de la idea de la Administración única, no son sólo estos límites constitucionales que acabamos de referir, sino, especialmente, los diferentes supuestos sobre los que tiene lugar la articulación institucional en Alemania y en nuestro Estado autonómico y sobre los que merece la pena detenerse un momento.

Estos diferentes supuestos políticos, que afectan tanto al diseño de su estructura organizativa como a la propia práctica o funcionamiento efectivo de los dos sistemas de descentralización, implica ciertamente una mayor integración del sistema alemán que se expresa en su superior nivel de articulación entre la organización central y los Estados miembros. No hay que olvidar, por lo que se refiere en concreto a la articulación realizada en la ejecución de las leyes federales por la Administración de los Estados, que la misma, sobre todo cuando dicha ejecución tiene lugar por cuenta de la Federación, se realiza con arreglo a instrucciones dictadas por el Gobierno central y sometidas a un control del legislador federal no sólo de legalidad, sino también de oportunidad. (Como se sabe, cuando la ejecución la realizan los *länder* como asunto propio corresponde al *Bund* la inspección de la legalidad, sin que el Gobierno central tenga capacidad para dictar instrucciones a no ser que medie autorización mediante ley aprobada con el consentimiento del *Bundesrat*.) Tampoco debe olvidarse además que la Administración de determinados sectores de la actividad pública corre a cargo de órganos de la Federación, y la existencia de administraciones institucionales o corporaciones públicas que operan a través de su propia organización, por consiguiente no dependiente de los Estados, en todo el territorio federal.

El sistema autonómico español, en buena medida debido a su base nacionalista, ha cambiado en un sentido, como no podía ser de otra forma dado el punto de partida originario centralizado, de afirmación de las comunidades antes que el centro. Esto quiere decir que entre nosotros la integración se produce más por yuxtaposición que a través de una verdadera articulación y que en nuestro sistema la pérdida de entidad de la Administración central no podría compensarse a través del recurso a técnicas de inspección o intervención del Estado central, que no tienen título competencial explícito y cuya admisión presentaría dificultísimos obstáculos políticos, pues sería considerada no como una implicación lógica de la integración o como un medio de verificar la articulación, lo que ocurre en Alemania, sino como la consecuencia de un designio centralista absolutamente inaceptable.

Por ello hay que ser conscientes del peligro de que entre nosotros la privación de competencias ejecutivas del Estado central puede significar no tanto una contribución a la mejora funcional del sistema autonómico como el desmantelamiento puro y simple de un elemento del mismo que asegura un cierto, bien que difícil, equilibrio institucional en su seno.

Naturalmente decir esto no implica cerrar los ojos a lo incomprensible del solapamiento funcional de las Administraciones públicas y del crecimiento del funcionariado en España, situaciones éstas que demandan, además de un intento serio de delimitación competencial sobre la base de la especialización, una drástica reducción no sólo en las Administraciones autonómicas, entre otras actuaciones al respecto de éstas, por no referirnos a la exigencia constitucional de la actuación servicial objetiva, esto es, no politizada de las mismas, y el acceso a ellas exclusivamente de acuerdo con los méritos y la capacidad de los aspirantes, sino por supuesto de la propia Administración central.

Este trabajo parte de la convicción de la superior capacidad integradora del Estado autonómico sobre el Estado federal y ha pretendido prevenir tanto frente al señuelo de los títulos preferentes del Estado federal como frente a la incoherencia de, so capa de proceder a su perfeccionamiento, incorporar sin más a la planta autonómica instituciones o principios extraídos del sistema federal, pero tampoco puede incurrir en la propuesta de la petrificación de nuestro sistema político. Con todo convendría reiterar, primeramente, que las modificaciones que en él se introduzcan no pueden poner en cuestión aquellas garantías de especificidad que hoy reconoce nuestra Constitución y, en segundo término, que, aunque dichas reformas consistan en el incremento de la homogeneidad, especialmente desde el punto de vista competencial entre todas las Comunidades Autónomas, las mismas no podrán impedir que el peso político de una Comunidad y su nivel de autogobierno resulten no tanto de especificaciones estatutarias como de

la disposición por su parte de una efectiva voluntad política y deseos de su ejercicio.

V. NOTA BIBLIOGRAFICA

- E. GARCÍA ENTERRÍA: *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1985; L. MARTÍN REBOLLO (ed.): *El Futuro de las Autonomías Territoriales*, Santander, 1990; J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI: *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, 1988; M. HERRERO DE MIÑÓN: *Idea de los Derechos Históricos*, Madrid, 1991; J. L. CARRO: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981; I. DE OTTO: «Los Derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, 1984; L. LÓPEZ GUERRA, E. AJA, C. VIVER e I. LASAGABÁSTER: *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*; J. J. SOLOZÁBAL: «El Estado autonómico como Estado nacional», *Sistema*, núm. 116, 1993; «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, 1991; «Sobre el Estado autonómico español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78; «Problemas constitucionales de la Autonomía vasca», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989; «Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos Fundamentales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71; R. HERZOG: «Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat», en su Comentario al artículo 20 de la Grundgesetz. Contribución al *Grundgesetz. Kommentar*, 1958-1985; Konrad HESSE, Konrad: *Der unitarische Bundesstaat*, 1962, en sus *Ausgewählte Schriften*, Heidelberg, edición de 1984; *Grünzüge 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*, Munich, 1984; K. RENNERT: «Der deutsche Föderalismus in der Gegenwärtigen debatte um eine Verfassungsreform», *Der Staat*, núm. 2, 1993.