

Gumersindo Trujillo

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de La Laguna

Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado

I

Tras las pasadas elecciones generales se ha producido una dinamización de la vida política española de evidentes repercusiones en el sistema político-institucional. El *retorno a los gobiernos minoritarios*, que ya conociera el actual ciclo constitucional antes de 1982, es, probablemente, su más relevante consecuencia. En conexión con este hecho, aunque con sustantividad propia, se ha producido también un cierto *reverdecer de las reivindicaciones nacionalistas* de previsibles e importantes incidencias en la dinámica político-constitucional del Estado autonómico.

Como es bien conocido, entre las contrapartidas a las que las fuerzas nacional-periféricas condicionan su apoyo a las políticas del Gobierno del Estado figuran objetivos político-institucionales que pudieran poner a prueba la elasticidad de los límites del marco constitucional-estatutario del Estado autonómico ¹.

¹ Así, mientras desde Cataluña CiU plantea la necesidad de una «nueva lectura» del Estatuto que implique el final de las políticas estatales homogeneizadoras características de los últimos años para dar paso a un «giro autonómico» que, evidentemente, ha de entenderse como un acrecentamiento de los poderes de la *Generalitat*, el PNV reclama desde el País Vasco medio centenar de transferencias, algunas de las cuales pudieran ser de difícil encaje en los marcos constitucionales. Por su parte, la Coalición Canaria plantea la necesidad de un «pacto de Estado» en el que podría estar incluida no sólo la Ley de actualización de los aspectos económicos del peculiar régimen económico-fiscal del Archipiélago —importante singularidad, de fundamento constitucional directo (DA 3.º CE), basada en una excepción al régimen económico-fiscal común—,

No es irrelevante, además, recordar que dichas fuerzas monopolizan en unos casos y en otros comparten —en posición notablemente favorable— el Gobierno de sus respectivas Comunidades. Y que éstas últimas, por conocidas razones histórico-políticas o geoeconómicas, capitalizan en buena medida el impulso centrífugo en el Estado autonómico.

Es claro que en situaciones de este tipo los argumentos *constitucionales* tropiezan con la notable desventaja significada por la necesidad *política* de pactar para asegurar la estabilidad del Gobierno del Estado. Situaciones cuyo eco es manifiesto en el mensaje nacional-periférico que una y otra vez se reitera: «si hay voluntad política —se dice— podemos alcanzar los acuerdos que garanticen la estabilidad del Gobierno», afirmación que, inexpresadamente, conlleva ésta otra: para lo que se reivindica no hay obstáculos constitucionales, basta con que *se quiera* para que *se pueda* hacer lo que se pretende.

Desde presupuestos político-institucionales, el debilitamiento de dichos argumentos es preocupante. No en vano las demandas y reivindicaciones más importantes implican «re-lecturas» o «re-interpretaciones» de la Constitución y de los Estatutos y, con ello, el traslado de aspectos fundamentales del diálogo político, aunque así no se exprese, al campo de los márgenes de la disponibilidad tolerada por las ordenaciones fundamentales.

Emerge de esta suerte al plano de la reflexión constitucional el tema de *los límites constitucionales de la disponibilidad política de la ordenación territorial fundamental del Estado*. Esto es, el problema de la determinación del margen del que disponen tanto el Estado como las Comunidades Autónomas para dar satisfacción a las demandas de incidencia constitucional-estatutaria que puedan estar condicionando los mencionados acuerdos políticos.

En realidad, éste *no es un problema rigurosamente nuevo*, puesto que deriva de ciertas peculiaridades de la ordenación constitucional del Estado autonómico, así como de las indefiniciones, inherentes a su propia ideología, del modelo de Estado que postulan o constituye el referente desde el que operan nuestros nacionalismos periféricos. Esto, como decimos, es bien conocido. Lo que sucede es que sus consecuencias político-constitucionales se presentan en el momento actual *con caracteres de mayor agudeza*, por causa de diferentes factores, entre los que figuran como más inmediatos, de una parte, *una coyuntura política* especialmente favorable para unos nacionalismos que por la fuerza legítima de las urnas se han visto investidos de la función de *árbitros* en

sino, además, una reforma del Estatuto, de acuerdo con un programa en el que se engloban contenidos que quizá pudieran requerir el recurso a las leyes orgánicas de transferencia, de entenderse que rebasan los límites de las posibilidades estatutarias.

la pugna entre los partidos de ámbito estatal, especialmente en la que mantienen los dos grandes partidos con capacidad para vertebrar en torno suyo un Gobierno estable; de otra, por el *final del ciclo de asentamiento del Estado autonómico* significado por el transcurso del período transitorio que han vivido hasta ahora las Comunidades accedidas al autogobierno por la denominada «vía lenta», período al que pretende poner término la Ley Orgánica 9/1992, de transferencias a las Comunidades Autónomas y las reformas estatutarias concordantes con la misma.

En la perspectiva del constitucionalista, esta situación actualiza y aviva el interés por los contornos de la forma territorial del Estado. Un interés que va más allá y es más profundo que la mera preocupación taxonómica —legítima sin duda— con la que este tema fue en su momento abordado por nuestra doctrina ².

Por la fuerza de las cosas, este desinterés parece que toca a su fin. Cada día resulta más patente la necesidad de complementar la preocupación por la «Constitución como norma» —por expresarlo con una fórmula ampliamente indicativa del fervoroso retorno de nuestros estudiosos al ámbito del Derecho constitucional positivo— con una no menor preocupación por la «voluntad de Constitución» —la célebre *Wille zur Verfassung* hesseniana— y por las «condiciones de realización» de la misma ³. Siendo evidente, en esta perspectiva y con referencia al problema que nos ocupa, la necesidad de desvelar los límites

² Es curioso y llamativo comprobar el escaso interés que ha prestado nuestra doctrina por la determinación de los perfiles de la «forma territorial» significada por el Estado autonómico indagando los límites constitucionales a los que, salvo reforma constitucional, han de ajustarse necesariamente los distintos sujetos políticos implicados en el tema. Si se prescinde de los trabajos de CRUZ VILLALÓN («La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1981) y de Ignacio de OTTO («Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos», en *Autonomías. Revista catalana de Derecho público*, núm. 1, Barcelona, 1985), y de ciertas referencias o puntualizaciones sobre lo en ellos apuntado, poco es lo que se ha hecho al respecto.

Es cierto que en los primeros momentos posconstitucionales pareció que la naturaleza del Estado autonómico despertaba algún interés. Pero si se mira desde nuestra perspectiva actual, es evidente que aquellos primeros escauceos no pasaban —con las excepciones apuntadas o aludidas— de una elemental confrontación de nuestro modelo territorial con las formas estatales federales y regionales; y que la leve preocupación de entonces no ha tenido destacada continuidad. Véase, sin embargo, entre los trabajos más recientes, J. RUIPÉREZ ALAMILLO, «Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993.

³ «Verdad es —escribía Konrad HESSE diez años después de la entrada en vigor de la Ley Fundamental de Bonn— que por sí sola [la Constitución] no realiza nada, sino que únicamente plantea una tarea. Pero su vuelve fuerza actuante cuando dicha tarea es asumida, cuando se está dispuesto a hacer determinar la conducta propia por el orden regulado por la Constitución, cuando se está decidido a imponer ese orden frente a cualquier cuestionamiento o ataque en base a circunstanciales consideraciones de utilidad, cuando, por tanto, en la conciencia general y, concretamente, en la conciencia de los responsables de la vida constitucional se halla viva no sólo la voluntad de poder, sino, sobre todo, la «voluntad de Constitución»» («Die normative kraft der Verfassung», Tubinga, 1959, en *Escritos de Derecho Constitucional*. Selección, traducción e introducción de P. CRUZ VILLALÓN, Madrid, 2.ª ed., 1992, p. 66; la cursiva es nuestra).

inherentes al diseño de organización territorial de Estado previsto en la Constitución y completado en su nivel normativo fundamental por los Estatutos de Autonomía, así como de proyectar sus resultados al ámbito de la conciencia constitucional.

Pensamos que en la presente coyuntura política hay riesgos de traspasar los límites constitucionales; y que estos riesgos, siempre presentes en la vida constitucional, sólo serán reconducibles a proporciones razonables si la doctrina contribuye a matizar el debate político con el oportuno recordatorio de las naturales incompatibilidades del régimen constitucional y el arbitrio político. A menos que se entienda —en el supuesto ahora considerado— que la Constitución contiene una suerte de «desconstitucionalización integral» de la forma territorial del Estado. Y que, consiguientemente, los temas concernientes a la misma están entregados a la libre disponibilidad de los sujetos políticos interesados —Estado y Comunidades Autónomas— sin más cortapisas que las que resulten de su ponderación y prudencia política.

De ahí, precisamente, la necesidad de preguntarse por los marcos constitucionales a los que ha de ajustarse el legislador ordinario, orgánico, estatuyente e, incluso, reformador de la Constitución. Y, además —puesto que nuestro Ordenamiento no conoce las cláusulas de irreformabilidad—, pudiera resultar igualmente necesario preocuparse por ciertos supuestos en los que la innovación del ordenamiento constitucional significada por los mismos pudiera estar reservada al poder de revisión de aquélla ⁴.

En nuestra intervención vamos a tratar precisamente de un aspecto central en este problema, como es el representado por la clarificación de los fundamentos constitucionales de la compatibilidad de ciertas singularidades de determinadas Comunidades Autónomas con respecto al régimen autonómico común previsto explícita e implícitamente por la vigente Constitución.

II

Antes de proseguir, sin embargo, conviene llamar la atención sobre la oposición —en cierto modo paradójica— en la que se encuentran en nuestro país los conceptos de «autonomía» y de «federalismo», contraposición que es el trasunto de la curiosa y reveladora tensión que han tenido y tienen entre nosotros sus respectivas formas estatales matrices.

⁴ Los conceptos de «reforma» y de «revisión» de la Constitución se emplean en este contexto en el sentido que se deduce, respectivamente, de los artículos 167 y 168 de la Constitución.

Como ya había sucedido en 1873 y, sobre todo —con más amplias y sosegadas perspectivas—, en 1931, el constituyente de 1978 se encuentra de nuevo ante el problema de articular un modelo de organización del Estado capaz de dar amplia cabida a unos poderes autonómico-territoriales que, obviamente, no preexisten como tales, al partirse de un Estado unitario. En esta situación, y teniendo en cuenta las experiencias de otros países y la propia tradición constitucional, sus alternativas se reducían fundamentalmente a dos:

— Una primera opción podría consistir en ordenar en la Constitución la existencia de las entidades territoriales autónomas y dar con ello nacimiento a unos Entes territoriales no originarios y estrictamente predeterminados por aquélla en su existencia, competencias y demás características.

— Pero también podía proceder a establecer *un marco de posibilidades* e inducir la inserción en el mundo jurídico de unos sujetos que, al partir de un cierto grado de indeterminación, permitiera combinar la *voluntad descentralizadora constituyente* con la *participación autonómica* en la determinación del estatuto fundamental de las nuevas Entidades territoriales. Dicho en un lenguaje de conocidas resonancias histórico-constitucionales, establecer un modelo organizativo capaz de combinar *deescentralización* «de arriba abajo» y *participación* «de abajo arriba».

Se optó, como es sabido, por la segunda alternativa. Y fruto de esta opción es la relativa contradicción de un Estado que, no siendo «federal» sino «autonómico» —lo que, supuestamente, debería conducir a atenuar las consecuencias descentralizadoras del primero, como así efectivamente se pensó en sede constituyente—, ha podido resultar a la postre más condicionado y ser más sensible que el propio Estado federal a los factores descentralizadores.

Se da así una curiosa *relación paradójica* de nuestra forma estatal, el «Estado autonómico», con el Estado federal que tiene esta doble manifestación:

A) El constituyente de 1978 no explicita su «voluntad de equidistancia» de las formas estatales unitarias y federales —como sí lo había hecho el de 1931 al acuñar la denominación «Estado integral» para remarcar su no inclusión en una u otra—, lo que hace más factible la aproximación del Estado que organiza a los partidos del Estado federal. Aunque no por ello pueden desconocerse las importantes diferencias que median entre el Estado autonómico y el patrón clásico del Estado federal. Por más que, a su vez, no quepa ignorar la *sustancial acogida* de los principios, técnicas y soluciones federales que aquél

⁵ Particularmente importante, como bien se sabe, es la influencia del federalismo alemán. Una influencia, sin embargo, en la que ha tenido bastante más peso la dogmática jurídica que

incorpora⁵, ni las evidentes y significativas proximidades de nuestra forma organizativa a los federalismos «segregativos» o descentralizadores.

Ahora bien, mientras el Estado federal remite a un paradigma de perfiles claramente identificables, no sucede igual con el «Estado autonómico» —así denominado por la doctrina, no por el constituyente, que, como se sabe, no bautizó con nombre alguno su original creación—. En consecuencia, se articula un modelo territorial *sui generis* de amplias indeterminaciones constitucionales, aun cuando, desde una interpretación ortodoxa, tales indeterminaciones deben considerarse necesariamente transitorias y, consiguientemente, prever el término de las mismas. Es, sin embargo, evidente que, en la práctica, esta indeterminación *ab origine* ha propiciado la formulación de reiteradas propuestas de «perfeccionamiento» y de «cierre del modelo», de «reinterpretaciones» y «segundas lecturas», cuyo resultado no es otro que favorecer una suerte de *desconstitucionalización fáctica* de la referida forma territorial del Estado.

B) Por otro lado, también resulta paradójico que la opción por el *autonomismo* —acogido por el constituyente por su moderación, en contraste con el mayor radicalismo descentralizador significado, supuestamente, por el *federalismo*— está, sin embargo, propiciando en los hechos una cierta difuminación de los últimos límites de la descentralización territorial. Algo que contrasta con la efectiva moderación de las tendencias de este carácter en los Estados federales. Moderación que, como se sabe, es consecuencia tanto de la determinación apriorística de los límites constitucionales a los que han de ajustarse las Entidades federativas, como de las tendencias centralizadoras inherentes a dicha forma, según ponen de manifiesto sus experiencias históricas.

Aunque no se corresponde con la evolución y con la realidad contemporánea de los Estados federales es innegable que la imagen que durante bastante tiempo se ha tenido entre nosotros del Estado federal ha sobredimensionado sus aspectos centrífugos en detrimento de sus virtualidades cohesivas e integradoras. Ello tiene unas raíces históricas que podrían rastrearse a lo largo del período que va de la Primera a la Segunda República⁶. Siendo por ello explicable que con ante-

las propias formulaciones o los institutos constitucionales, no obstante ciertas similitudes textuales que no siempre se mantienen fieles al modelo originario. Véase al respecto P. CRUZ VILLALÓN, «La recepción de la Ley fundamental de la RFA», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1, Murcia, 1989, pp. 65-90).

⁶ El estudio de J. M.ª JOVER sobre la formación y cristalización del mito de la República Federal, la persistencia de sus connotaciones negativas y los esfuerzos de GALDÓS por recuperar la utopía republicana (*Realidad y mito de la Primera República. Del «Gran Miedo» meridional a la utopía de Galdós*, Madrid, 1991) es una excelente introducción a una reflexión sobre los temores que subyacen a la preocupación del constituyente de 1931 por dejar claramente establecido, desde el artículo 1 de la Constitución, la vocación de distanciamiento del Estado federal, que le lleva a proclamar que «la República constituye un Estado integral, compatible con la au-

cedentes de este tipo, y desde las altas dosis de prudencia con las que hubo de moverse el constituyente de 1978, se rehuyese debatir a fondo sobre las ventajas e inconvenientes de una solución abiertamente federal y se optase por una forma empírica y supuestamente más cauta —pero también, como se ha demostrado, más insegura— de resolver el problema.

El Estado autonómico, en efecto, nace con la vocación de posibilitar una descentralización congruente con el objetivo de redistribuir el poder centralizado hasta donde fuera necesario para estabilizar el proceso de asentamiento del régimen democrático. Sin embargo, por causa de la remisión de contenidos materialmente constitucionales a la fase estatuyente, los límites en los que, según la Constitución, ha de detenerse este objetivo son poco definidos o incluso implícitos. Tanto es así que, de manera sintética, podría decirse que las diferencias que separan nuestra forma organizativa territorial del Estado federal consisten en que mientras en éste *los límites a las tendencias centrífugas*, a la descentralización, *se hallan explicitados y aceptados en su origen*, en el Estado autonómico *parecen encontrarse en el punto de llegada*, habida cuenta de la búsqueda reiterada de un «modelo definitivo». Un modelo sobre cuyos perfiles nunca se alcanzará el indispensable consenso en tanto haya fuerzas políticas interesadas en capitalizar políticamente la indefinición, y no se hagan los esfuerzos interpretativos necesarios para explicitar el modelo que efectivamente han conformado la Constitución y los Estatutos.

De ahí, precisamente, el interés *teórico y político* que puede tener hoy volver sobre *la determinación de los perfiles constitucionales definitivos del Estado autonómico*.

III

Para centrar debidamente la investigación de las cuestiones que se acaban de mencionar resulta necesario partir de la consideración de las notas o caracteres que definen *la forma de organización territorial del Estado ordenada por la Constitución*. Con tal propósito se analizan a continuación los contornos de esta forma y las incidencias de la misma en los procesos de ajuste o modificación de sus estructuras jurídicas.

1. *Origen empírico, sentimiento de provisionalidad e identidad de la forma territorial del Estado*. La actuación de las previsiones consti-

tonomía de los Municipios y las Regiones». Medio siglo más tarde otro constituyente avanza en la dirección iniciada por aquél sin atreverse, no obstante, a llamar las cosas por sus nombres. Los problemas y el contexto eran harto diferentes, pero los temores a desenterrar viejos demonios separatistas no pueden excluirse radicalmente de su particular horizonte.

tucionales sobre la organización territorial del Estado ha dado lugar a esa forma organizativa original que habitualmente denominamos «Estado autonómico». Una forma que, como es sabido, no resulta totalmente precisada *a priori* por la Constitución, sino que necesita de la fundamental mediación de los Estatutos de Autonomía para completar su propio perfil.

La voluntad de conjugar el compromiso de descentralizar el poder con la necesidad de hacer surgir del mundo del Derecho los nuevos sujetos jurídicos beneficiarios del reparto de aquél, las Comunidades Autónomas, explica los condicionamientos del constituyente de 1978 y, con ello, las singularidades que definen la solución por el mismo ideada en lo que se refiere al marco constitucional, a las características del proceso autonómico, a la propia forma organizativa resultante e, incluso, a los eventuales ajustes de sus ordenaciones fundamentales.

Sin embargo, no siempre se han valorado en su exacta y respectiva significación las consecuencias que se derivan de estas circunstancias para la correspondiente ordenación constitucional y estatutaria.

Está bastante difundida una especie de «conciencia de indefinición» del Estado autonómico que ha contribuido —más, sin duda, de lo que hubiese sido constitucional y políticamente deseable— a generalizar la imagen de una ordenación estatal «defectuosa», necesitada de una «operación de cierre» basada en un «modelo final», que hay que apresurarse a definir. En los últimos años esto se ha traducido en la frecuente reiteración de la idea, según la cual, una vez superado por las Comunidades Autónomas «menores» su primer quinquenio de existencia, ha llegado el momento de acometer tal operación.

Con ello se ha generado una suerte de *sentimiento de provisionalidad* que alienta la formulación de diversas propuestas para la culminación de dicho Estado y, lo que puede ser más pernicioso, *el recurrente planteamiento de nuevas reivindicaciones*. Todo lo cual contribuye a desviar la atención y a oscurecer las naturales consecuencias que el intérprete debe extraer de las ordenaciones constitucionales y estatutarias.

Es sin duda innegable que las cuestiones que el legislador constituyente no resolvió directamente son ciertamente importantes. Pero de ahí no se sigue, como a veces parece entenderse, que aquél se haya desapoderado o desentendido de las mismas:

— Ante todo, porque, además de dejar resueltas en sede constituyente buen número de cuestiones, no se desentiende de las que remite a los Estatutos de Autonomía, habida cuenta de los límites a los que somete al legislador estatuyente.

— Por otra parte, las normas estatutarias están dotadas en nuestro ordenamiento jurídico de una especial cualificación que se concreta en

la fuerza jurídica singular que las mismas derivan de la rigidez estatutaria con que se las protege; de su relevancia en la ordenación de ciertos aspectos del régimen constitucional de las fuentes y, en fin, de su papel en la delimitación de las competencias estatales remanentes, del que deriva su condición de parámetro al que ha de ajustarse el legislador ordinario ⁷.

— Habría, además, que recordar que aun cuando el Tribunal Constitucional haya debido desempeñar un importante papel en la delimitación de los perfiles del Estado autonómico, es evidente que lo ha hecho sobre la base de la propia Constitución; siendo por lo demás tal actividad algo consustancial, con mayor o menor intensidad, a todo Estado complejo, como bien lo prueba el Derecho comparado.

Por eso, puede con todo rigor afirmarse que desde presupuestos constitucionales es evidente que el «cierre del modelo» —esto es, la definitiva concreción normativa de la ordenación fundamental de la forma territorial que la Constitución ha previsto para el Estado— *no es un futuro abierto a todo tipo de especulación*, sino algo que ya se produjo por obra de la Constitución y de los Estatutos que completaron en su momento el mapa autonómico y la correspondiente distribución del poder del Estado. Dicho en otras palabras, el Estado autonómico se *prefigura* en la Constitución y lo *conforman* ésta misma y los Estatutos, integrando tanto aquélla como éstos su *ordenación jurídica fundamental* que, consecuentemente, incluye su «cierre».

Este cierre, sin embargo, *no es total y absolutamente definitivo*, como tampoco lo es la propia Constitución en la medida en que habilita cauces para sus eventuales reformas. Pero «la apertura» que de ello se sigue no proviene de una supuesta deficiencia constitucional, sino de las previsiones que la propia Constitución incluye *como una de las características de la forma organizativa territorial que la misma prevé*, al ser ella misma la que ordena específicos procedimientos de reforma estatutaria y constitucional. Procedimientos en los que, en el sentido aperturista indicado, hay que incluir tanto la *reforma estatutaria*

⁷ En este sentido, véanse F. RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, Madrid, 1989, pp. 23 y ss., y M. ARAGÓN, «La iniciativa de las Cortes en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 2, Murcia, 1990, pp. 41 y ss. En sentido crítico, J. L. PRADA, «Naturaleza y singularidad de los Estatutos de Autonomía», en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 12, Universidad de La Laguna, en prensa.

En cualquier caso, no se debe perder de vista en el estudio de la naturaleza de los Estatutos de Autonomía la especie de traslación sustitutoria realizada por el poder constituyente como mecanismo constitucional que le permite remitir a un legislador cualificado la culminación de la ordenación territorial diseñada por él sólo en sus líneas maestras. Lo cual, a su vez, debe llevar a repensar las ideas recibidas sobre el poder constituyente fruto de teorizaciones que, seguramente, no contemplan la especificidad de unas Cortes que *motu proprio* devienen constituyentes, ni un poder de este carácter que idea fórmulas que asocien a la culminación del referido diseño a los sujetos políticos interesados, aún en fase de autoidentificación y conformación jurídica.

singular prevista ya en la propia Constitución (art. 148.2) y en los preceptos estatutarios concordantes para *corregir la inicial asimetría competencial intercomunitaria*, como la reforma de otros contenidos estatutarios *no necesariamente competenciales* a la que genéricamente se refieren los artículos 152.2 y 147.3 CE, y, asimismo, *las posibilidades flexibilizadoras extraestatutarias* —no ilimitadas, por cierto— atribuidas a las Cortes Generales mediante habilitación, precisamente, constitucional (art. 150.1 y 2, *id.*).

Si se tiene presente, a partir de estas consideraciones, que la forma territorial a la que hasta ahora nos hemos venido refiriendo tiene por objeto o finalidad preservar los principios constitucionales de «unidad», «autonomía» y «solidaridad» que la Constitución proclama como elementos vertebradores del Estado autonómico (art. 2 CE), puede con todo rigor afirmarse que en nuestro Ordenamiento constitucional no cabe cualquier reforma de la vigente ordenación constitucional-autonómica, sino sólo aquéllas que no pugnan con el «reducto indisponible» o «núcleo esencial» de la autonomía territorial-comunitaria.

De ello se sigue que la precisa determinación de la forma territorial del Estado expresa e implícitamente constitucionalizada remite al problema de la fijación del contenido esencial de la autonomía constitucional de las Comunidades Autónomas.

2. *Delimitación del contenido esencial de la autonomía cualificadora del Estado autonómico.* A este respecto, se ha de observar, ante todo, que este contenido viene predeterminado por el objetivo de legitimar constitucionalmente a los componentes político-territoriales de la Nación española para poner en marcha los correspondientes procesos estatutarios mediante su autoidentificación y el ejercicio de la iniciativa autonómica y, de esta suerte, cooperar o coparticipar en la fijación de los perfiles del Estado autonómico en el cuadro básico establecido por la Constitución. Esto es bien sabido. Pero quizá no se haya destacado como se debiera su consecuencia. A saber: *que la coparticipación de dichos componentes no sólo afecta al momento de establecimiento del autogobierno, sino que está presente a lo largo de toda la vida del Estado autonómico, siendo uno de los exponentes de esta presencia la participación reconocida a las Comunidades Autónomas en los procesos de reforma de sus propios Estatutos.*

No hay que olvidar que en materia de autonomía territorial la *opción política fundamental*, en el sentido schmittiano de la expresión, es justamente *la constitucionalización de un nuevo concepto de Nación* caracterizado por la enérgica afirmación de su *indisolubilidad* y, al propio tiempo, por el reconocimiento y la garantía del *derecho a la autonomía* de sus componentes político-territoriales.

En términos jurídico-constitucionales esa opción se concreta en la especial protección que ampara a estas proclamaciones al estar conte-

nidas en un artículo que por su ubicación en el Título Preliminar de la Constitución *resulta inmune al procedimiento ordinario de reforma de la misma*. Debiéndose advertir, además, que esta inmunidad no se reduce al precepto en sí, sino que, por conexión con el mismo, se extiende además a aquellos aspectos de la ordenación contenida en su Título VIII que deban ser tenidos por *esenciales*, al suponer su eventual alteración una *modificación indirecta* del concepto de autonomía postulado por el referido artículo 2 CE.

Dicho de otro modo, la *autonomía* inherente al concepto constitucionalizado de Nación en relación con sus componentes político-territoriales tiene un *contenido esencial*, para cuya determinación se precisa de una *actividad interpretativa* que permita aflorar aquellos aspectos cuya radical alteración o supresión desnaturalizaría su concepto, según resulta del mencionado artículo 2 y, asimismo, *de su interpretación auténtica*, como es obligado deducir de los preceptos que el propio constituyente incluyó en el Título VIII como su consecuente proyección.

A partir de estas consideraciones es posible identificar dentro del conjunto de las ordenaciones constitucionales relativas a estas materias un *grupo normativo* integrado por *dos tipos de preceptos* cuya supresión o radical modificación incidiría en las referidas proclamaciones, de tal suerte que la autonomía que en ellas se contempla se convertiría en algo sustantivamente diferente de lo que hoy se deduce de su caracterización constitucional. Uno y otro tipo de preceptos integran el *contenido esencial* de la autonomía de las Comunidades Autónomas.

A) Un primer componente de dicho grupo lo integran los preceptos que se refieren a los siguientes aspectos o cuestiones: *a)* la conceptualización compleja de la Nación, en los términos ya indicados; *b)* la autonomía de la que disfrutaran sus componentes político-territoriales, cualificada por su carácter político y por la consecuente garantía de un ordenamiento jurídico propio, aunque integrado en el Ordenamiento global del Estado; *c)* la garantía constitucional reforzada de la existencia de las Comunidades Autónomas una vez constituidas, el carácter político de su poder y la inmunidad del Estatuto respecto de eventuales reformas del mismo unilateralmente tramitadas y decididas por el Estado.

En todos estos casos —y, probablemente, en algunos otros como pudieran ser determinados aspectos de la organización de las instituciones autonómicas esenciales, los controles sobre la actividad de los órganos autonómicos o la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (cfr., respectivamente, arts. 152, 153, 156 y 157)— cabe agumentar que nos encontramos ante el núcleo mismo de la autonomía política a la que se refiere el citado artículo 2 CE; y que, por consiguiente, el poder de *reforma* constitucional encuentra en ellos un límite a su actuación, al no poder suprimir o alterar sustancialmente los

aspectos indicados mediante el procedimiento previsto al efecto por la propia Constitución.

B) El segundo componente estaría integrado por otras normas, asimismo constitucionales, que, a diferencia de las anteriores, están necesitadas de la concreción de los términos en los que ha de producirse su operatividad, cometido que se remite al legislador estatuyente. Integran este componente: *a)* la garantía constitucional de la opción por un régimen autonómico común (art. 143) o especial (art. 151) al acceder al autogobierno y, una vez que se ha accedido al primero de ellos, la de optar o no por los máximos competencias constitucionalmente previstos de conformidad con lo que preceptúa el artículo 148.2 CE; *b)* la facultad de participar en los términos que prevean los propios Estatutos en el procedimiento de reforma de los mismos (arts. 147.3 y 152.2, *id.*).

También aquí parece evidente que la modificación o supresión de estos dos aspectos del régimen constitucional autonómico mediante reforma no agravada de la Constitución pudiera afectar al núcleo esencial de la autonomía garantizada por el referido artículo 2 CE. Habría, en efecto, que entender contraria a dicha autonomía una reforma constitucional ordinaria que pretendiese prohibir a las Comunidades Autónomas ya constituidas la posibilidad de acceder a los máximos competencias autonómicas constitucionalmente previstos o bien introducir la posibilidad de reformar los Estatutos por procedimiento distinto al previsto en los mismos.

3. *Coparticipación de las Comunidades Autónomas en la ordenación fundamental del Estado autonómico.* Como ya se ha indicado, la contribución de los componentes político-territoriales de la Nación española a la configuración del Estado autonómico no se agota en su participación en los procesos de autoidentificación y constitución de las Comunidades Autónomas, sino que —con esta nueva veste jurídica— persiste y se proyecta en la dinámica transformadora del Estado autonómico en dos circunstancias especialmente significativas de la misma como son los supuestos de reforma constitucional y, sobre todo, de reforma de los propios Estatutos.

A) Por lo que se refiere a su participación en la *reforma de la Constitución* observemos que, a diferencia de lo que sucede en los Estados federales, en los que esta participación constituye uno de los rasgos determinantes de la posición de las Entidades federativas (Estados-miembros, Cantones, *Länder*, etc.) en el sistema federal global, nuestras Comunidades Autónomas no participan en tanto que tales en la reforma de aquélla. Esta situación obedece a una lógica que deriva de la *preexistencia, originariedad y estatalidad* de los Ordenamientos de dichas Entidades, aspectos sobre los que no podemos detenernos aquí, aunque sí

hemos de señalar que las facultades que a estos efectos tienen atribuidas nuestras Comunidades son de una relevancia que debe ser medida tanto por la significación que en sí mismos tienen los institutos y dispositivos puestos a su alcance para *influir* en dicha reforma, cuanto por su significación en tanto que *expresión de un aspecto de la dimensión coparticipadora* —limitada, es cierto— que corresponde a dichas Comunidades en tanto que sujetos políticos autónomos en las redefiniciones parciales o específicas del orden constitucional global.

En efecto, aun reconociendo la distancia que media a estos efectos entre nuestras Entidades político-territoriales y las mencionadas Entidades federativas, se debe recordar que las Comunidades Autónomas pueden:

— Remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados por acuerdo de sus respectivas Asambleas legislativas y a los efectos de su toma en consideración por la misma —que, obviamente, puede o no tener lugar— una proposición de reforma de la Constitución (arts. 166 y 87.2 CE, y 126 y 127 RC). Debiéndose destacar, desde una perspectiva comparativa, la excepcionalidad de esta facultad en relación con las que, de ordinario, corresponden en otros Ordenamientos a los Entes territoriales análogos⁸.

— Promover conjuntamente con otras Comunidades el sometimiento a referéndum de una reforma constitucional ordinaria aprobada por las Cortes Generales, de entenderse que la misma puede ser contraria a los intereses o planteamientos autonómico-comunitarios de aquéllas en grado suficiente como para agrupar a tales efectos a una décima parte de los Senadores (que equivale a poco más de la mitad de los designados por dichas Comunidades), apelando de esta suerte al cuerpo electoral para dirimir el desacuerdo (art. 167.3 CE).

— Hacer valer, llegado el caso, los límites que derivan para la reforma constitucional ordinaria de la especial protección de los elementos nucleares del sistema autonómico, según lo que hemos expuesto sobre el «contenido esencial» de la autonomía a la que se refiere el artículo 2 CE. En este último sentido no se desconocen las dificultades significadas por el precepto del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Aunque se trata de un obstáculo legal-orgánico, no constitucional, y, por tanto, de no imposible remoción por el legislador.

B) Por otra parte, también debe señalarse la importante diferencia que media entre las Entidades federativas y nuestras Comunidades

⁸ Véase J. J. LAVILLA RUBIRA, «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, pp. 11-14.

Autónomas al carecer éstas de facultades equivalentes a las que en los Estados federales configuran la *autonomía constitucional* de dichas Entidades permitiéndoles disponer de un propio «espacio constitucional» (*Verfassungsraum*) dentro de los límites de la Constitución federal. Nuestras Comunidades, por el contrario, no pueden proceder por sí solas a modificar sus propios Estatutos. Pero no por ello puede subestimarse la importante garantía constitucional con la que protege nuestro Ordenamiento el *status* jurídico-político de las mismas al disponerse una determinante participación suya en los procesos de reforma estatutaria.

Aunque estas cuestiones han sido abordadas en otras intervenciones de este mismo Simposio⁹, no queremos dejar de apuntar que dicha garantía, en las Comunidades de régimen común, supone:

a) Que tanto si la reforma es promovida por el Estado como si lo es por la propia Comunidad, es determinante para proseguir su tramitación ante las Cortes Generales la anuencia cualificada del Parlamento autonómico. No se trata en puridad, como se ha dicho, de una iniciativa propiamente tal, sino de una «propuesta de iniciativa»¹⁰.

b) Que de alterarse en las Cortes una iniciativa de reforma aprobada por el Parlamento autonómico, es dudoso que pueda continuarse su tramitación sin recabar de nuevo el parecer del mismo, con la consiguiente posibilidad de desistimiento o de bloqueo de la reforma si la Cámara autonómica no prestase su asentimiento al nuevo texto. Evidentemente, en las Comunidades de régimen especial o máximo estas garantías se hallan considerablemente reforzadas en aquellos casos en los que debe intervenir el cuerpo electoral de las mismas, con las modalidades que se recogen en los respectivos Estatutos. |

Dicho esto, hay que añadir que estas garantías de la *autonomía* territorial-comunitaria no excluyen, sino que, por el contrario, presuponen la existencia de los correspondientes institutos aseguradores de la *unidad* asimismo proclamada, con énfasis particular, en el propio artículo 2 de la Constitución. Y que, como consecuencia de ello, las Cortes Generales disponen de un incuestionable poder de enmienda que, sin embargo, no puede entenderse ilimitado (en el sentido de no necesitar acudir de nuevo a los Parlamentos autonómicos en los supuestos de apartamiento sustancial o significativo de la propuesta reformadora aprobada por éstos), a menos de arruinar la indicada garantía y pervertir el carácter *coparticipado* de la ordenación estatutaria en los términos que, según se ha visto, resultan de nuestro Ordenamiento constitucional. Aunque debe advertirse que la regulación de estas materias

⁹ M. ARAGÓN, «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en este mismo número.

¹⁰ Véase M. ARAGÓN, «La iniciativa...», cit.

por los Reglamentos parlamentarios adolece de algunas deficiencias ¹¹.

En resumen: en su conjunto, estas disposiciones constitucionales configuran un *status* constitucional especialmente relevante dentro del Ordenamiento general del Estado, en el que aparecen como Entes territoriales de especial cualificación constitucional. De tal suerte que no ya en términos materiales, sino incluso desde una perspectiva formal, es muy notable la atenuación de las características de estos Entes con relación a unos Estados-miembros cuya «estatalidad», con el paso del tiempo, tiene mucho de *vestigio residual*.

IV

Por lo expuesto hasta aquí puede afirmarse que el constituyente de 1978 ha acertado bastante más de lo que suele reconocérsele en la configuración del mecanismo ideado para la inducción de los sujetos político-territoriales receptores de la descentralización política y en la inserción de los mismos en los procesos de creación y de reajustes futuros del orden jurídico fundamental del sistema. Siendo evidente que las garantías con las que se protege la posición de dichos sujetos en el Estado autonómico guarda una manifiesta proximidad con la que corresponde a los Estados-miembros en el Estado federal. De ello no hay que sorprenderse si se recuerda que en el momento constituyente, más que un *rechazo de plano* del Estado federal, lo que encontramos son más bien *indisimuladas simpatías por dicho modelo estatal* como punto de llegada del proceso descentralizador ¹². Lo que entonces fundamentalmente preocupaba era alcanzar el grado requerido de autonomía político-territorial orillando las dificultades que las definiciones terminantes hubieran podido suscitar en un clima tan singular como el que caracterizó nuestro proceso constituyente.

Sin embargo, la omisión de una expresa definición del constituyente sobre la forma territorial del Estado que pretendía organizar —explicable, si se quiere—, en unión, evidentemente, de otros factores, está en el origen de *algunas notables inconsecuencias en lo que respecta a las estructuras centrales del Estado*, al reflejar en ellas de manera bastante imperfecta —o, por mejor decir, insuficientes o inadecuadas—

¹¹ Véase ARAGÓN, «La reforma...», cit.

¹² Por ejemplo, el PSOE, partido que tan destacada intervención habría de tener en la ordenación constitucional-estatutaria y en la consolidación misma del Estado autonómico, expresaba sin ambages en sede constituyente sus simpatías por el Estado federal cuando en la discusión del artículo 145.1 (actual) el Diputado señor Peces Barba no ocultaba su favorable disposición por esta forma estatal: «... nosotros también estamos por el Estado federal. Lo que ocurre es que entendemos que esta Constitución no es una Constitución federal. Nuestro deseo era que lo hubiera sido...» (cfr. Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, vol. II, pp. 1536-37).

las nuevas Entidades territoriales autónomas que, de inmediato, habría de alumbrar el proceso de reestructuración político-territorial que se abría a partir de las fundamentales proclamaciones del artículo 2 de la Constitución. Como se sabe, no se ordena ni se prevé la futura ordenación de un cauce congruente con la organización territorial diseñada; un cauce que fuese, a la vez, adecuado y proporcionado a la relevancia y significación de los nuevos Entes político-territoriales previstos *pro-futuro*.

Hoy no tiene demasiado sentido especular sobre los verdaderos motivos de la «voluntad desfalleciente» con la que las fuerzas políticas que impulsaron el diseño constitucional de las Comunidades Autónomas culminaron el modelo de Cámara Alta finalmente incorporado por la Constitución tras haberse desechado el que en los primeros trabajos preparatorios de la Constitución —Borrador y Anteproyecto— aparecía como Cámara de representación de los entonces denominados «Territorios autónomos»¹³. Y aunque, seguramente, no era el Senado el único ámbito de las estructuras centrales del Estado en las que debió producirse el reflejo congruente que se echa en falta —puesto que las necesidades cooperativas impuestas por el Estado social hubieran debido motivar la atención del constituyente hacia las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno del Estado—, hoy no es posible dejar de destacar el *desequilibrio* en el que dichas instancias político-territoriales se encuentran en el Estado autonómico y las *disfunciones y deficiencias integradoras* que de ello se siguen, como se ha evidenciado a lo largo de la década transcurrida desde la aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía.

No insistiremos más allá de lo indispensable al hilo argumental de nuestro discurso en el tema del Senado —objeto, como se sabe, de recurrente invocación en las críticas globales al Estado autonómico—. En este sentido hemos de mencionar, cuando menos, que los obstáculos que han venido frenando cualquier modificación, por modesta que ésta sea, de la insatisfactoria presencia actual de las Comunidades Autónomas en la Alta Cámara pudieran estar motivados por el *temor a truncar ciertas dinámicas bilaterales* —cuya innegable y persistente presencia se remonta a los primeros pasos de la etapa constituyente— en favor de un *multilateralismo*, supuestamente *integral*, que propiciaría una Segunda Cámara representativa de las Comunidades Autónomas¹⁴.

¹³ Modelo sin duda más congruente y adecuado al nuevo modelo de organización territorial previsto por la propia Constitución, pese a sus deficiencias técnicas, aún entonces corregibles. Véase R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987, pp. 26 y ss.

¹⁴ En fechas muy recientes, 11 de enero de 1994, se acaba de aprobar la reforma del Reglamento del Senado creándose una Comisión General de las Comunidades Autónomas, con lo que culmina el largo proceso iniciado en 1989. El acuerdo alcanzado y las experiencias que la nueva Comisión origine pudieran significar el punto de partida de un proceso que culmine en

Queda, evidentemente, fuera de nuestro propósito analizar ahora estas cuestiones. Pero su mención parece inevitable por su conexión y por el desenfoco que esta supuestamente necesaria correlación introduce en la consideración de las «asimetrías» del Estado autonómico, puesto que para el jurista que analice la trayectoria de casi tres lustros de Estado autonómico desde su campo profesional —y, por consiguiente, desde el respeto al protagonismo que en su esfera corresponde a los agentes políticos— resulta meridianamente claro:

— La necesidad que tiene dicho Estado de reforzar sus estructuras integradoras, lo que, de corregirse la actual situación, deberá conducir lógicamente a *realzar la presencia multilateral autonómica* en las esferas estatales tanto parlamentarias como gubernativas.

— La conveniencia de *cobrar conciencia de la necesaria persistencia de relaciones bilaterales* entre el Estado y aquellas Comunidades con singularidades de relevancia constitucional o con problemas o necesidades que justifiquen la utilización de los dispositivos constitucionales flexibilizadores de la absoluta homogeneidad intercomunitaria.

— La exigencia constitucional de mantener la necesaria *diferenciación y bilateralidad* dentro de límites de *razonabilidad*.

En efecto, la necesidad de conjugar el multilateralismo de la representación senatorial (o de las Conferencias sectoriales u otros institutos análogos) con ciertos temperamentos bilaterales viene en unos casos *impuesta* por la propia Constitución o resulta fácilmente *deducible* de la misma, dando lugar a problemas y situaciones que, por ser específicos de una o varias Comunidades y no del conjunto de las mismas, pueden legítimamente *dar lugar a relaciones no necesariamente multilaterales* que hayan de sustanciarse en el seno de un órgano constitucional del Estado, sino a *conversaciones, negociaciones o acuerdos* entre la Comunidad —o las Comunidades, en su caso— y las instancias centrales del Estado (generalmente el Gobierno).

Ello es fácilmente explicable si se tiene presente que la parificación intercomunitaria prevista por la Constitución (art. 148.2), unido a la inexistencia de cláusula constitucional alguna que imponga distintos niveles de autonomía, *sólo cabe en rigor entenderse* como opción del constituyente por una *genérica parificación competencial*. Pero esto, evidentemente, no excluye:

1.º Que la igualación competencial encuentre ciertos *límites* que no provienen de discriminaciones constitucionales, sino de la *inexistencia del supuesto de hecho* que permitiría a una Comunidad dada la asunción de competencias que sí puede o ha podido asumir otra

la reforma de la Constitución que casi todos los partidos han postulado en los últimos tiempos.

tras. Así sucede en materia de «enseñanza de la lengua» (art. 148.1.18 CE) en el caso de una Comunidad Autónoma monolingüe, o bien de «conservación, modificación y desarrollo... de los derechos civiles, forales o especiales» (art. 149.1.18 íd.), donde tales singularidades no existan.

2.º Tampoco implica que la propia Constitución no pueda contener algún «residuo» de la *originaria diferenciación garantista* entre las Comunidades Autónomas por razón del diferente procedimiento de acceso al autogobierno: singularidad, por tanto, *no competencial*, como ocurre en el referéndum autonómico previsto en su artículo 152.2.

3.º En otros casos, tales singularidades pueden fundarse en *expresas excepciones al régimen constitucional común*, como sucede en los supuestos que se contemplan en las disposiciones constitucionales adicionales primera y tercera respecto de los Territorios forales y de Canarias, respectivamente. El carácter «adicional» y no transitorio de estas disposiciones expresa claramente el propósito constitucional de *permanencia* de las excepciones al régimen común.

Ahora bien, esta permanencia no puede en ningún caso suponer que la actualización de los derechos históricos de aquellos Territorios pueda implicar la licitud de eventuales extralimitaciones del marco de la Constitución y del propio Estatuto; o lo que es lo mismo: que *sólo pueden reputarse constitucionales aquellas excepciones que no pugnen con los principios constitucional-estatutarios del Estado autonómico*.

Y, por lo que respecta a la segunda de estas excepciones, es evidente que no pueden considerarse como tales aquéllas que no tengan contenido *económico-fiscal*. Con la particularidad en este caso que ya aparece contemplada la obligación del Estado de atender «las circunstancias del hecho insular» al cuidarse de garantizar la solidaridad, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). Ello configura dicha excepción, fundamentalmente, como un *dipositivo garantista* que *asegura la participación* de las instituciones autonómicas canarias, acentuando una bilateralidad que, obviamente, está ausente del precepto del artículo 138 citado.

En todo caso, sin embargo, parece evidente que las singularidades correspondientes a las mencionadas excepciones han de moverse no sólo dentro de los límites de *razonabilidad* que resultan o son deducibles del precepto constitucional asegurador del referido equilibrio adecuado y justo, sino, además, de los que resultan de la *prohibición de diferencias estatutarias que impliquen privilegios económicos o sociales* de unas Comunidades Autónomas respecto de las restantes (art. 138.2 CE).

Y, en definitiva, sin que las excepciones al régimen común que maten y singularicen la *autonomía* de una o de varias Comunidades pue-

dan ser de tal naturaleza que puedan hacer peligrar la *unidad* del sistema autonómico y la *solidaridad* intercomunitaria, conceptos jurídicos que, pese a la lógica indeterminación que corresponde a su respectiva función constitucional, representan los *supraprincipios* en los que se asientan los delicados equilibrios del Estado autonómico, como resulta de las fundamentales proclamaciones del artículo 2 de la Norma fundamental.

4.º Queda por referirnos, finalmente, a una forma de *asimetría competencial extraestatutaria y excepcional* posibilitada por la Constitución y decidida, en su caso, por las Cortes Generales con base en los preceptos de los números 1 y 2 del artículo 150 de la misma, preceptos de los que todo, o casi todo, ya ha sido dicho.

Por lo que respecta a las asimetrías que por esta vía pudieran introducirse en el Estado autonómico habrá que señalar, cuando menos, lo siguiente:

— Que la necesidad de ajustarse a los *principios, bases y directrices* fijados en la eventual ley atributiva de «facultades sobre materias de competencia estatal» (art. 150.1 CE) traslada a las Cortes Generales la responsabilidad del aseguramiento de los mínimos de homogeneidad compatibles con los principios y las reglas que definen y conforman el Estado autonómico, disponiendo aquéllas a este efecto de los controles que las mismas deberán establecer.

— Que esta responsabilidad de las Cortes se acrecienta, si cabe, en el caso de las leyes orgánicas de transferencia o delegación como consecuencia de la mayor libertad de las Comunidades Autónomas respecto de las facultades transferidas, al no deber ajustarse su ejercicio a predeterminación alguna por parte de aquéllas, salvo las que eventualmente pudieran derivar de la financiación y de los controles que las mismas deben decidir. También a causa de una *cierta rigidez* incorporada a estas leyes por la necesidad, deducible de la singularidad de esta modalidad normativa, de una ley orgánica *ad hoc* dictada precisamente con el fin específico de proceder a su modificación o derogación ¹⁵.

¹⁵ Esta singularidad fue en su día apuntada por Ignacio de OTTO (*Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1985, p. 273), quien la hacía derivar de la finalidad con la que expresamente se integran estas leyes en el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC). Posteriormente, GARCÍA DE ENTERRÍA (*La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y deslegación, federalismos*, Madrid, 1988, pp. 74-81) ha expresado una opinión más ampliamente acogedora de la singularidad de estas leyes al sostener que una *revocación sin causa* de las mismas infringiría la *garantía constitucional* de la autonomía de las Comunidades Autónomas. La afirmación parece excesiva: ni la noción de «garantía institucional» debe operar fuera de los supuestos de ausencia de preceptos conformadores de una institución constitucional dada, ni la inexistencia de causa para la modificación o revocación puede entenderse —precisamente, por el juicio o valoración política que comporta— fuera del dominio libre de las Cortes que representan al pueblo español, en quien reside —no se olvide— la soberanía (arts. 66.1 y 1.2 CE).

En suma, la Constitución pone en manos de las Cortes Generales unos instrumentos ideados para flexibilizar el reparto competencial operado mediante los Estatutos. Hasta ahora estos instrumentos se han utilizado, fundamentalmente, bien para *eludir los límites temporales inherentes al acceso ordinario al autogobierno* (LOTRACA y LOTRAVA), bien para *preparar una nivelación competencial homogénea de las Comunidades Autónomas sujetas a tal limitación temporal*, una vez superada ésta y como preparación de una reforma estatutaria en la que, asimismo, se asegure esa homogeneidad (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias complementarias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución). No se han empleado para *transferir esas facultades en relación con competencias reservadas en exclusiva al Estado* por los preceptos del artículo 149.1 CE (aunque sí para *delegar* ciertas facultades de ese carácter, como es el caso de la Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, en materia de transporte por carretera y por cable).

Aunque la fluidez de los conceptos de «transferencia» y de «delegación» puede favorecer divergentes interpretaciones, parece evidente que la lógica constitucional debe llevar a vincular la primera de estas técnicas a las competencias residuales o remanentes —al implicar la misma un traslado extraestatutario de titularidad—, mientras que la delegación sí puede recaer sobre materias respecto de las cuales se tropiece con el límite infranqueable del artículo 149 CE.

En cualquier caso, tales supuestos ponen a prueba tanto la capacidad de las Cortes para preservar los mínimos de homogeneidad del sistema como los límites de la indeterminación de algunos de los preceptos citados, al decidirse por aquéllas qué materias incluidas en la referida reserva «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». En definitiva, el tema remite a las Cortes Generales y, en su caso y en último término, al Tribunal Constitucional.