

Luis López Guerra

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura.
Vicepresidente del Tribunal Constitucional

Algunas notas sobre la igualación competencial

SUMARIO: 1. ¿LA «ASIMETRÍA COMPETENCIAL» COMO FASE TRANSITORIA?
2. IDENTIDADES COLECTIVAS E IGUALACIÓN COMPETENCIAL. EL EJEMPLO
FEDERAL. A) La experiencia federal. B) Federalismo y pluralidad cultural. 3. LA IGUA-
LACIÓN COMPETENCIAL COMO DUDOSO OBJETIVO CONSTITUCIONAL.
4. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA «FEDERAL» DEL SE-
NADO.

1. ¿LA «ASIMETRÍA COMPETENCIAL» COMO FASE TRANSITORIA?

El diseño del Estado de las Autonomías elaborado por los consti-
tuyentes de 1978, si bien no imponía expresamente la desigualdad com-
petencial entre las Comunidades Autónomas que se preveían, sí intro-
ducía tales obstáculos a una igualdad inicial que, desde una perspec-
tiva actual, resulta fácilmente comprensible que el modelo autonómico
efectivamente seguido fuera el basado en la asimetría o diferencia en
el grado de autonomía. A partir sobre todo de los Pactos Autonómi-
cos de julio de 1981 ¹, el proceso autonómico cristalizó en la creación
efectiva de dos tipos de Comunidades, con diferentes niveles compe-
tenciales. Las vías para la adopción del primer nivel de autonomía am-
plia fueron muy diversas: la prevista en la Disposición Transitoria Se-

¹ Pueden consultarse en *Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, edición del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

gunda (País Vasco, Cataluña, Galicia), la regulada en el artículo 151 (Andalucía), la ampliación competencial permitida por el artículo 150 (Valencia y Canarias) y el «Amejoramiento del Fuero» navarro, en interpretación de la Disposición Adicional Primera. Mas para el resto de las «nacionalidades y regiones» fue el procedimiento del artículo 143 el que se impuso, limitándose las competencias asumibles a las que se enumeraban en el artículo 148 de la Constitución.

La limitada asunción de competencias por estas Comunidades quedaba estabilizada durante una fase de cinco años, mediante la ya famosa cláusula del apartado 2 del mismo artículo 148: *«transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»*. En la práctica ello suponía un plazo mínimo de cinco años de cristalización competencial: las vías alternativas de ampliación competencial previstas en el artículo 150 CE no se aplicaron, fuera de los casos de Valencia y Canarias.

Esa fase acabó, para las Comunidades que más tardíamente habían elaborado sus Estatutos, en febrero de 1988. A partir de ese momento se abría la posibilidad de revisar el reparto competencial. Por ello, y como se ha admitido, en realidad la situación creada por la Constitución en su artículo 148 era una situación provisional: el límite competencial contenido en la lista del artículo 148 CE era un límite a plazo fijo. Ello venía a verse confirmado en la misma letra de los Estatutos de Autonomía, que recogían, sin excepción, la previsión de ampliación competencial, mediante la reforma del Estatuto, o mediante la asunción de competencias cedidas por el Estado.

Como era de esperar, la finalización de la fase de «congelación» competencial supuso, tanto en ámbitos doctrinales como políticos, el planteamiento de la posibilidad de llevar a cabo la ampliación de competencias previstas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas reducida del artículo 143 CE. Se trataría con ello de superar la situación de provisionalidad derivada de la cláusula del artículo 148.2, y de desarrollar las posibilidades abiertas por el modelo constitucional. Ahora bien, no deja de ser interesante que, en muchas ocasiones, se imprimió un nuevo sentido al significado de la «provisionalidad». Como se ha dicho, lo que el artículo 148.2 de la Constitución establece es una limitación temporal al aumento o ampliación de competencias: las Comunidades Autónomas se veían reducidas «provisionalmente» a la lista de competencias enumeradas en el apartado primero del mismo artículo. Pero, a partir de 1988, se vino a interpretar la «provisionalidad» como referida al modelo de «asimetría competencial» en su conjunto. Esto es, lo que resultaría provisional sería, no sólo la limitación para asumir nuevas competencias, sino la misma desigualdad entre Comunidades Autónomas.

Muestra de esta interpretación, que concebía la desigualdad competencial no sólo como «provisional» sino más bien como «transitoria» hacia un modelo nuevo, fueron las repetidas demandas de igualdad competencial, que, en su vertiente más coherente, implicaban la necesidad, o al menos la conveniencia, de redefinir el modelo autonómico para acercarlo, o incluso identificarlo, con la fórmula federal. De hecho, el tema del federalismo (a veces identificado con la igualdad competencial) cobró cierta relevancia en la discusión pública a partir de 1988, como muestran no pocas publicaciones del momento².

Las interpretaciones del modelo constitucional y las correlativas pretensiones dirigidas a una igualdad competencial aparecen sustentadas, al menos, en tres tipos de argumentos, que vienen a considerar la desigualdad competencial (el modelo «asimétrico») como políticamente inadecuada, económicamente discriminadora y jurídicamente desajustada a las previsiones constitucionales.

a) Desde el punto de vista político, desde el mismo inicio del proceso autonómico se hizo evidente que la tendencia espontánea por parte de las fuerzas políticas de todas o casi todas las Comunidades Autónomas por formar era la de obtener el máximo grado de autonomía, en una carrera hacia la igualdad con las Comunidades «históricas»: tal fue precisamente una de las causas que hicieron necesaria la formalización de los Acuerdos Autonómicos de 1981. Pero aparte de tales tendencias, por otro lado comprensibles, que reflejan posiciones de defensa o promoción de intereses regionales, cabe apuntar que, desde una perspectiva de índole más general, referida a los objetivos del sistema político en su conjunto, se ha podido señalar que el modelo autonómico tiene sentido en cuanto técnica común, esto es, en cuanto forma de organización que aspiraría no tanto a satisfacer demandas de determinadas zonas del país (históricamente caracterizadas) como a servir de catalizador para «despertar en nuestro país energías políticas y sociales hasta ahora dormidas»³. Sobre esto nos extenderemos más adelante.

b) Relacionada en cierta manera con esta posición se ha avanzado también la de que la igualdad competencial sería la garantía fren-

² No deja de ser ejemplificativo el título del trabajo publicado por el profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA el —significativo— año de 1988: «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas», incluido en *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, 1988, pp. 23-39. Como ejemplo de la «tendencia federalista» ver el libro colectivo *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona, 1988, con contribuciones, entre otras, de Isidre MOLAS, J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, J. SOLÉ TURA y R. OBIOLS; el trabajo de éste lleva por título «El federalismo, una propuesta hacia el futuro», pp. 191-200.

³ E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «El futuro de las autonomías territoriales», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.): *El futuro de las autonomías territoriales*, Madrid, 1984, pp. 99-120, especialmente p. 116.

te a discriminaciones económicas entre Comunidades Autónomas. La autonomía política sería precondition, y requisito inseparable, del desarrollo económico. Son reveladoras, en este aspecto, las palabras del Presidente de una Comunidad Autónoma:

«En estos quince años la autonomía ha pasado de ser una cuestión preferentemente política para convertirse en referencia ineludible a la hora de explicar factores como bienestar social, calidad de vida, desarrollo económico y social de un territorio. En consecuencia, el diferente grado de autonomía está condicionando la competitividad, y de manera indirecta, la convergencia con Europa de cada uno de los territorios del Estado»⁴.

c) Desde la perspectiva jurídica también se ha postulado la homogeneización competencial. Por una parte, se ha afirmado repetidamente, que, ciertamente, la Constitución no prohíbe esa homogeneización. Pero, además, se ha dicho, de la apreciación conjunta de los valores y mandatos constitucionales se derivaría una voluntad dirigida a la igualación competencial, como manera de «completar la Constitución». Tal voluntad se deduciría de aquellos mandatos presentes en la Constitución que ponen el acento en el principio de igualdad (arts. 9, 14 y 23, entre otros), principio que, incluso en su vertiente de aplicación a los ciudadanos, se vería negativamente afectado por la desigualdad o asimetría en las atribuciones competenciales⁵. Siendo ello así, resultaría comprensible el carácter provisional de la limitación competencial establecida en el artículo 148.2 de la Constitución, en cuanto artificio técnico que establecería una fase de transición antes de que se desarrollaran las posibilidades de igualación abiertas por el texto constitucional.

Estas posiciones —explícitas en algunos casos, implícitas pero fácilmente perceptibles en otros— concluyen en la negativa de toda relevancia jurídica de la diferenciación conceptual entre «regiones y nacionalidades» del artículo 2 de la Constitución: en la posibilidad o necesidad de una igualación «por arriba» de los niveles de todas las Comunidades Autónomas; y, como corolario, en el establecimiento de un órgano constitucional de representación territorial «efectiva» mediante el cual las Comunidades Autónomas pudieran participar, en forma decisiva, y no meramente adjetiva, en la formación de la voluntad estatal. Esta última propuesta se centra, obviamente, en la reforma del Sena-

⁴ Emilio EIROA GARCÍA: «La Autonomía plena de Aragón», en *Historia* 16, núm. 200, 1992, p. 107.

⁵ Sobre esta cuestión, resulta especialmente relevante el artículo de FRANCISCO RUBIO LLORENTE «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 25, 1992, pp. 10-14.

do, mediante la correspondiente reforma normativa, bien de su Reglamento (en los presupuestos más moderados) bien de la Constitución.

Tales propuestas —formuladas ciertamente la mayoría de las veces con explícita conciencia de las diferentes y necesarias cautelas que comportan— vendrán posiblemente a replantear de nuevo la necesidad de definir más precisamente el modelo autonómico español, sobradamente transcurrido el tiempo prudencial requerido para que la cuestión autonómica contase con suficientes experiencias para su resolución. Las líneas que siguen sólo pretenden aportar algunas reflexiones para un debate que, a la luz de lo expuesto, parece abrirse con cierta intensidad en los próximos años.

2. IDENTIDADES COLECTIVAS E IGUALACION COMPETENCIAL. EL EJEMPLO FEDERAL

Por lo que se refiere a las motivaciones, fundadas en consideraciones de orden público y económico, para una defensa de la igualación competencial entre Comunidades Autónomas, se trata, obviamente, de materias de opinión. Sobre ellas, cualquier afirmación resultará discutible; y, además, si se basa en razones de conveniencia, sólo podrá ser confirmada o desmentida por una experiencia futura. No obstante, pueden resultar útiles algunos comentarios, sobre la base de experiencias de otros contextos.

Del análisis de los procesos y fórmulas de descentralización territorial que han llevado a la formulación de Estados complejos (llámense «federales», «regionales» o «integrales») cabe deducir dos principios contrapuestos de organización, íntimamente vinculados con las singulares circunstancias históricas de cada caso. El primero podría denominarse principio de la identidad territorial; el segundo, principio de eficacia pública. De acuerdo con el primer principio, la constitución de entes territoriales autónomos respondería a la necesidad de proteger las peculiaridades propias de colectividades dotadas de una identidad definida, esto es, la diferencia en la identidad política. La existencia de un tratamiento jurídico-constitucional específico derivaría del hecho diferencial presente en la realidad social. Tal sería el tipo histórico del federalismo de integración, que perseguiría la creación de unidades políticas superiores, respetando las peculiaridades políticas de las unidades federadas. Los intereses y peculiaridades de las colectividades «asociadas» quedarían así en un primer plano.

Un segundo principio sería aquél que dejase en segundo lugar las (acaso inexistentes) diferencias socioculturales entre regiones, Estados o *Länder*, de manera que la organización compleja (federal o regional) viniera justificada en virtud de su mayor efectividad para llevar a cabo

las funciones públicas, y para acercar a los ciudadanos los centros de decisión política. Quizás la expresión de este principio cobra su mayor precisión en la apreciación de Konrad HESSE con respecto al moderno federalismo alemán:

«El Estado federal previsto en la Ley Fundamental no se limita, estrechamente, a servir para la protección de la multiplicidad regional —cuya sustancia se ha perdido (...)—. El punto clave en el ordenamiento federal reside hoy, no tanto en la configuración propia de cada *Land*, sino en los efectos de la configuración federativa sobre la forma y la vida de toda la Comunidad»⁶.

La contraposición entre estos dos principios (autonomía como protección de identidades históricas vs. autonomía como principio común de organización) ha sido también patente en la Historia de España, tanto en la experiencia republicana de 1931 como en la actualidad. El principio de peculiaridad histórica (defensa del hecho diferencial) se ha manifestado, desde comienzos de siglo, en los programas de los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña; el segundo, en lo que pudiera denominarse pensamiento político orteguiano, que se traduciría en los modernos planteamientos igualitarios y federalistas⁷.

A) LA EXPERIENCIA FEDERAL

La defensa del principio federal igualitario (o, como lo hemos denominado, de «eficacia pública») encuentra, aparentemente, un firme apoyo en un hecho incontestable: los sistemas complejos que han sobrevivido con éxito han sido sistemas basados en fórmulas de igualación competencial, que han dejado de lado cualquier pretensión de diferenciación regional traducida a términos políticos.

El sistema típico de distribución territorial del poder político, que establece una situación de igualdad competencial entre los entes territoriales es el sistema federal, en sus diversas variantes. Ahora bien, en los presentes momentos, y en lo que se refiere al ámbito europeo y ame-

⁶ Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe, 1988, p. 87.

⁷ Una exposición de estas posturas puede encontrarse en L. LÓPEZ GUERRA y S. VARELA: «La determinación de los límites territoriales de las Regiones como problema constitucional en España», en G. TRUJILLO (coord.): *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979, pp. 680-696, especialmente, pp. 689-691, en que se hace referencia al pensamiento de Ortega y sus discípulos. También, sobre esta cuestión, es clarificador el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA citado en la nota 3, que cita algunas de las reflexiones de Ortega, y comenta su proyección en el actual *Estado de las Autonomías*.

ricano, no deja de resultar perceptible que la solución federal, basada en la posición igualitaria de los entes federados, ha encontrado su mayor estabilidad y arraigo en contextos social y culturalmente homogéneos, mientras que tropieza con mayores problemas en sociedades en que existen divisiones culturales con base territorial, esto es, zonas del país con peculiaridades lingüísticas, étnicas, históricas, etc., propias. Los países en que la organización federal-igualitaria ha mostrado mayor permanencia —Alemania, Austria, Estados Unidos, Australia— son países culturalmente homogéneos, al menos en el sentido de que, aun tratándose de sociedades multiculturales, como es el caso de los Estados Unidos, las colectividades que las integran no se definen territorialmente: en otras palabras, se trata de sociedades en que no coinciden las divisiones lingüísticas y culturales con divisiones entre Estados federados ⁸.

B) FEDERALISMO Y PLURALIDAD CULTURAL

Por el contrario, la experiencia federal parece plantear más dificultades en sociedades que integran colectividades con diferentes culturas e idiomas, definidas territorialmente. Aun sin hacer referencia al clamoroso fracaso del federalismo multiétnico de los países ex socialistas, como la Unión Soviética o Yugoslavia (pues cabe afirmar que nunca existió en ellos un verdadero federalismo) y reduciéndonos al ámbito de los países democráticos, parece que federalismo «igualitario» y multiculturalismo resultan elementos difícilmente compatibles, por cuanto que situaciones desiguales parecen exigir tratamientos desiguales. Aparte del caso de la disolución de la Federación Checoslovaca ⁹, al menos dos ejemplos pueden aducirse: el representado por Canadá y, más recientemente, el correspondiente a la República Federal de Alemania, tras la integración de los *Länder* de la antigua República Democrática.

El caso del Canadá es una interesante muestra de las limitaciones del federalismo igualitario cuando, en el seno de la Federación, se ha de contar con la presencia de una comunidad cultural y lingüísticamente diferenciada (la provincia de Quebec) ¹⁰. Las dificultades, en

⁸ El caso de la Confederación Helvética presenta peculiaridades que, en parte, contradicen las afirmaciones que aquí se realizan. Así y todo, tampoco en este supuesto coinciden exactamente divisiones lingüístico-culturales y políticas.

⁹ Sobre esta cuestión, ver el reciente trabajo de Ferdinand KINSKY «Das Scheitern des tschechoslowakischen Föderalismus», en Jutta KRAMER (comp.): *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, Baden-Baden, 1993, pp. 125-129.

¹⁰ Para el caso canadiense y la peculiaridad de Quebec es muy útil el conjunto de trabajos recogidos en *Seminari sobre el federalisme canadenc*, publicado por el Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, con aportaciones de A. MILIAN MASSANA, D. GIBSON, J. WOEHRLING, en-

los últimos decenios, del federalismo canadiense se encuentran, a la luz de la experiencia, en la pretensión de Quebec de contar con un *status* distinto del resto de las provincias de la Federación, al representar un «hecho diferencial». Cabe señalar que los «Acuerdos del Lago Meech» entre los primeros ministros de las provincias y el Gobierno federal supusieron, en junio de 1987, un reconocimiento, siquiera muy moderado, de la peculiaridad de Quebec, y su posición diferenciada dentro de la Federación. El rechazo de la ratificación de esos acuerdos y el subsiguiente mantenimiento del modelo de homogeneización federal se encuentran en la base de la presente crisis constitucional del Canadá, que se trata de salvar, aún hoy, mediante propuestas de reforma constitucional que supongan un reconocimiento de la peculiaridad de Quebec.

No deja también de ser relevante el impacto que ha supuesto, en el contexto federal alemán, la integración de un elemento que rompía la homogeneidad social de la República, esto es, la incorporación de los cinco nuevos *Länder* del Este: de hecho, no puede hablarse, hoy en día, de una «igualdad competencial» dentro de la Federación, ya que, a partir del Tratado de Unificación de 31 de agosto de 1990, se han suspendido, hasta 1995, una serie de mandatos constitucionales relativos a la posición de los *Länder* en la Federación ¹¹, suspensión que afecta obviamente, a los nuevos *Länder*, sobre todo en materia financiera, y los coloca en una posición especialmente protegida. Se ha llegado así a emplear la expresión de *fiduziärtsche Föderalismus* ¹² para describir la nueva situación «asimétrica» ¹³.

tre otros. También, para una visión histórica, J. WOEHRLING: «La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Quebec et le Canada anglais de 1967 à nos jours», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 10, 1992, pp. 195-250. Sobre desarrollos recientes, C. LLOYD BROWN-JOHN: «Canada: Consensus on the Constitution», en J. KRAMER: *Föderalismus*, *op. cit.*, pp. 145-168.

¹¹ Sobre este tema, D. GRIMM: «Le federalisme allemand: developpement historique et problèmes actuels», en VVAA: *Le federalisme en Europe*, Barcelona, 1992, pp. 33-58, especialmente pp. 54-55.

¹² Expresión empleada por el profesor P. HÄBERLE en su trabajo «Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland - insbesondere in der phase der Vereinigung», en J. KRAMER, *op. cit.*, pp. 201-243.

¹³ Permítaseme efectuar en este apartado un *excursus* respecto a la dimensión económica de la igualación competencial. A este respecto, no resulta claro, a la luz de los datos, que la mayor autonomía vaya unida a un mayor desarrollo económico. A los diez años de vigencia del modelo autonómico «asimétrico» no hay motivos para considerar que exista una clara relación entre nivel de renta y nivel de autonomía, o entre éste último y ritmo de crecimiento económico. Un vistazo al listado de Comunidades en estos aspectos viene a mostrar que entre los primeros lugares figuran Comunidades de autonomía «menos plena» (Madrid, La Rioja, Baleares) y entre los últimos, Comunidades de Autonomía «plena» (Andalucía, Galicia). En cualquier caso, si el remedio de los desequilibrios regionales exige transferencias de recursos de unas Comunidades Autónomas a otras, parece que ello constituirá más una manifestación del principio de solidaridad que del principio de autonomía, y habrá de instrumentarse, pues, por otras técnicas distintas de la «igualación competencial».

3. LA IGUALACION COMPETENCIAL COMO DUDOSO OBJETIVO CONSTITUCIONAL

Las reflexiones anteriores no tienen, obviamente, más valor que el meramente ilustrativo respecto de puntos debatibles en la defensa que a veces se efectúa, por razones no estrictamente jurídicas, de la igualdad competencial. Pero no se encuentran totalmente desvinculadas de un análisis constitucional de la cuestión, como se verá.

Con los matices que luego se formularán, la igualdad competencial no aparece expresamente prohibida por la Constitución: la reforma estatutaria prevista en el artículo 148 y la eventual ampliación competencial por las vías del artículo 150 ofrecen los cauces necesarios para una progresiva asunción de competencias por parte de las Comunidades de autonomía «reducida»; y, correspondientemente, no es posible señalar cláusula constitucional alguna que imponga la existencia de distintos niveles de autonomía. Prácticamente desde los primeros momentos de vigencia del texto constitucional ha habido unanimidad en señalar que la distinción entre «nacionalidades» y «regiones» del artículo 2 de la Constitución no podrá en forma alguna interpretarse como una exigencia de tratamiento distinto de unas y otras.

Ahora bien, una cosa es afirmar que la Constitución no impide la igualdad competencial entre Comunidades Autónomas, y otra es considerar que esa igualdad representa el desarrollo «natural» o incluso «querido» por la Constitución, de forma que el mantenimiento de la diversidad competencial representaría una anomalía dentro de las provisiones constitucionales. La Constitución, en efecto, presenta un marco «abierto» en su título VIII, a diferentes fórmulas de construcción del Estado de las Autonomías. Pero resulta más difícil admitir que todas las fórmulas posibles se encuentran en situación de igualdad de oportunidades o, en términos del profesor DE OTTO, de «equivalencia de las opciones»¹⁴. Si no prohibiciones, sí es posible encontrar obstáculos para determinadas vías de desarrollo y facilidades para otras.

Hicimos referencia más arriba a dos posibles principios inspiradores de un sistema de descentralización territorial: un principio basado en la «garantía de la diferencia» y un principio igualatorio basado en la eficacia de la organización. Pues bien, de un análisis del texto constitucional y de su contexto histórico, resulta difícil admitir que la Constitución siente, o al menos favorezca, el principio igualatorio, proyectando el sistema de las autonomías como un mecanismo organizatorio destinado esencialmente a asegurar una mayor cercanía de los ciudadanos a los poderes públicos, o una mayor eficacia de éstos, siendo,

¹⁴ Ignacio DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1983, p. 59.

por tanto, la máxima extensión del principio autonómico un *desideratum* perceptible en la Constitución. Más bien, de la lectura de la misma parece deducirse lo contrario: el Estado de las Autonomías se proyecta como una técnica para permitir tratamientos específicos de situaciones diferenciadas, tratamientos, por tanto, en principio diferentes y acomodados a las demandas y exigencias de cada colectividad. En este aspecto, parece más relevante la dimensión histórica que la dimensión «sistemática» de la Constitución.

El reconocimiento constitucional de la existencia de colectividades, dentro de España, con una personalidad histórico-cultural propia y con distintos niveles de identidad colectiva, se manifiesta desde el mismo preámbulo constitucional, al expresar la voluntad de la Nación española de proteger a todos los pueblos de España en el ejercicio de «sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». La diferenciación conceptual del artículo 2 entre regiones y nacionalidades supone, complementariamente, el reconocimiento de las diferencias de intensidad en la autoidentificación de esos «pueblos de España», independientemente de que de ello deban deducirse forzosamente consecuencias jurídicas; lo que está, sin embargo, claro es que la Constitución admite (aunque no imponga consecuencias necesarias) una diferencia de partida que legitimaría, aunque no determinaría, tratamientos diversos.

A partir de ello, pueden apreciarse dos características en el diseño constitucional de las autonomías. La primera, que este diseño no aparece como un proyecto abstracto y totalmente abierto, supeditado a la exclusiva voluntad de sus actores; por el contrario, la Constitución lo sujeta a condicionamientos sociales preexistentes. La misma creación de las Comunidades Autónomas no aparece como una operación «libre», sino vinculada a la previa existencia de colectividades «con características históricas, culturales y económicas comunes», para emplear la expresión del artículo 143.1. La creación de Comunidades que no cumplan esos requisitos resulta así estrictamente excepcional, y sólo posible sobre la base de «motivos de interés nacional» (art. 144 CE).

La segunda característica del diseño constitucional, en concordancia con lo expuesto y como plasmación del principio de peculiaridad territorial, es el reconocimiento de la diferenciación competencial. Reconocimiento que se traduce no sólo en el principio dispositivo del artículo 147.1.d) [«Los Estatutos de Autonomía deberán contener: d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución (...)»], sino esencialmente en la Disposición Transitoria Segunda, que abre la plenitud competencial a los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía». Aquí es el factor histórico el que aparece como prevalente. La autonomía se configura como la consecuencia de un proceso histórico, que ha establecido situaciones fácticas que no pueden ignorarse por el constituyente.

Este punto de partida forzosamente historicista tiene una proyección competencial: no sólo en la proclamación del principio dispositivo del artículo 144 CE y de la «cláusula de cristalización» del artículo 148.2, sino en aspectos de mayor permanencia: el reconocimiento de los «derechos históricos» y la vinculación a precondicionamientos históricos y sociales de la asunción de determinadas competencias:

a) En cuanto a los derechos históricos, reconocidos en la famosa cláusula de la Disposición Adicional Primera «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», con todas las dificultades que la interpretación de dicha cláusula comporta, suponen al menos un tajante pronunciamiento en favor de un hecho diferencial que se traduce en un peculiar tratamiento jurídico. Ciertamente, esos derechos históricos habrán de actualizarse «en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», y no se configuran, pues, como una Constitución al margen de la Constitución. Pero en todo caso representan un añadido competencial que singulariza a unos «territorios forales», frente al resto de las «nacionalidades y regiones» del Estado. Y, además, ese añadido competencial no aparece como fácilmente generalizable, a la luz de los mismos mandatos constitucionales: ¿sería imaginable una extensión al resto de las Comunidades Autónomas de los Convenios o conciertos económicos acordados por el Estado con el País Vasco y Navarra? Pero, sean o no generalizables, el reconocimiento constitucional y posterior «actualización» estatutaria coloca a esos derechos históricos en una posición fáctica de intangibilidad que hace dudosa una igualdad competencial plena entre Comunidades Autónomas.

b) Por otra parte, determinadas competencias asumibles por las Comunidades Autónomas se hacen depender, por la Constitución, de la presencia de unos requisitos histórico-sociales previos.

Un ejemplo evidente es el que representa la previsión del artículo 149.1.8 CE, que deja abierta a la competencia de las Comunidades Autónomas «la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales *allí donde existan*». Cualquier ampliación competencial, al menos dentro del marco constitucional actual se encontrará, en este aspecto, ante el límite que supone la exigencia de la preexistencia de un derecho foral propio. La desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas aparece, en cuanto al Derecho civil, «querida» por la Constitución.

Podría añadirse otro ejemplo de desigualdad competencial forzosa, de aparente obviedad, pero de consecuencias difíciles de soslayar: el referente a la «competencia lingüística». Ciertamente, puede aducirse (como también en lo referente a los derechos civiles forales) que se trata de competencias forzosamente limitadas a unas determinadas Co-

comunidades Autónomas, como también lo son, por ejemplo, las competencias sobre pesca marítima, u ordenación del litoral, necesariamente restringidas en Comunidades Autónomas que cuenten con costas al mar. Pero esta comparación no tiene en cuenta la dimensión del hecho lingüístico, cuya regulación tiene innegables consecuencias sobre una pluralidad de materias: administrativas, educacionales, culturales. Por otro lado, los condicionamientos físicos no son superables por la Constitución, pero los histórico-culturales sí lo son. Lo que ocurre es que la Constitución no ha querido superarlos.

La igualación competencial resulta así difícilmente concebible como un objetivo explícita o implícitamente deducible de los mandatos constitucionales. Y a ello debe unirse la persistencia, incluso una vez obtenida una hipotética igualación, de mecanismos potencialmente alteradores de la misma, como son las potestades estatales de delegación o transferencia (que no tienen por qué ejercerse en favor de *todas* las Comunidades Autónomas) del artículo 150 de la Constitución.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA «FEDERAL» DEL SENADO

La persistencia de desigualdades competenciales (sean derivadas de las diferencias estatutarias, sean consecuencia de previsiones constitucionales como las contenidas en la Disposición Adicional Primera en relación con los «derechos históricos» o en el artículo 149.1.8 CE en relación con los derechos civiles forales) arroja considerables dudas sobre las propuestas realizadas respecto del mecanismo igualitario o «racionalizador» del Estado de las Autonomías que podría suponer el Senado, mediante su conversión en una efectiva Cámara territorial.

En forma forzosamente genérica podemos distinguir dos tipos de Cámaras territoriales, en lo que aquí interesa, correspondiendo a los modelos norteamericano y alemán. En el primero, los entes territoriales se encuentran representados en la Cámara Federal; pero (como consecuencia de la enmienda XVII a la Constitución, que entró en vigor en 1913) los representantes del Estado serán elegidos directamente por la población del mismo. De hecho, pues, los Estados vienen a convertirse en circunscripciones electorales, y los Senadores en representantes del pueblo del Estado.

Distinta es la situación en el modelo de la Ley Fundamental de Bonn. El *Bundesrat* está expresamente concebido como medio por el que los *Länder* «cooperan en la legislación y administración de la Federación» (art. 50 de la Ley Fundamental). Sus miembros, a diferencia del modelo norteamericano, son designados por el Ejecutivo de cada *Land*: «El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobier-

nos de los Estados, que los designan y los retiran» (art. 51 LFB). Por otro lado, las competencias del *Bundesrat*, en relación con la Cámara Baja (*Bundestag*) varían según se trate de leyes «ordinarias» (*Einspruchsgesetze*) o de leyes que afecten a las competencias de los *Länder*: en este caso, el *Bundesrat* dispone de veto absoluto (*Zustimmungsgesetze*)¹⁵.

La fórmula adoptada en relación con el Senado por la Constitución española se acercaría (siquiera lejanamente) al modelo alemán: la representación «específica» de las Comunidades Autónomas sería resultado, no de la elección popular, sino de la designación por un órgano de las CCAA (la Asamblea o Parlamento autonómico, según el artículo 69.5 CE «o en su defecto al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma»). Por otro lado, el Senado tiene algunas —no muchas— funciones y facultades específicas en materia autonómica, como son las recogidas en los artículos 145.2 y 158.2 (en relación con el 74.2 CE) y 155.1 CE.

Parece claro que, para que el Senado pudiera cumplir la función de órgano de racionalización autonómica, la fórmula norteamericana no aportaría ventajas perceptibles. La conversión de las Comunidades Autónomas en circunscripciones electorales para la elección de Senadores no representaría, en muchas de ellas, un cambio apreciable respecto de la situación actual, en la que ya se produce una elección «territorial» de los Senadores, si bien con base provincial. El resultado previsible de una hipotética reforma en esa dirección sería, quizás, alterar la representación partidista: pero no se ve cómo podría afectar o promocionar la representación de los intereses «propios» de cada Comunidad Autónoma, ni cómo podría alterar las relaciones entre grupos parlamentarios en comparación con los existentes en el Congreso.

Se comprende, pues, que las propuestas dirigidas a la reforma o «territorialización» del Senado, bien por vía reglamentaria, bien por vía constitucional¹⁶ se hayan orientado hacia el modelo alemán; esto es, hacia un Senado compuesto por los representantes de las instituciones (no del electorado) de las Comunidades Autónomas, y con determinadas competencias (exorbitantes de las previstas en los procedimientos parlamentarios «comunes») en materia autonómica.

Ahora bien, estas propuestas tropiezan con la dificultad inherente a un sistema, como el español, de autonomías diferenciadas. La sujeción de las materias «de interés autonómico» a la intervención específica de una Cámara que represente a las instituciones de las Comunidades Autónomas plantea la cuestión de cómo definir cuáles sean esas

¹⁵ GRIMM, *op. cit.*, p. 40.

¹⁶ Por todas, el conocido trabajo colectivo *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, 1988, en su capítulo VIII: «El Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones centrales del Estado».

materias. Si las Comunidades no tienen las mismas competencias habrá que distinguir entre materias en que todas las Comunidades Autónomas tengan un interés competencial que defender (por haber asumido todas ellas competencias al respecto) y materias en que tal interés se restrinja a una o a unas pocas de ellas (pues las demás no tendrán competencias en tales materias) ¹⁷.

En último término, la diversidad competencial nos conduciría al punto de partida. En determinadas materias (que ahora podrían enumerarse, ejemplificativamente, como las relacionadas con policía autonómica, derechos forales, convenios económicos, sanidad y educación, entre otras) la negociación multilateral entre Comunidades en el seno de una Cámara territorial aparecería como improcedente, al no disponer muchas de las Comunidades representadas, de competencias (es decir, de interés competencial que defender) en los temas a debatir o decidir. Sería, pues, un cauce más restringido de negociación el adecuado: bien simplemente el bilateral (Estado-Comunidad Autónoma), bien un foro restringido con participación únicamente de las Comunidades competencialmente afectadas. En cualquier caso, el Senado «territorial» no podría constituir un mecanismo racionalizador de alcance general, en tanto sea el «principio de peculiaridad territorial» el prevalente ¹⁸.

¹⁷ Hablamos, evidentemente, de interés específico o competencial: desde luego, cualquier materia de *interés público* será también de interés para todas las Comunidades. Pero se tratará del mismo interés que se defiende ya en el Congreso y el Senado en su configuración actual, no del interés en defender las propias competencias.

¹⁸ En fase de corrección de pruebas del presente trabajo, el BOE de 19 de enero de 1994, publica la «Reforma del Reglamento del Senado, de 11 de enero de 1994, en lo que atiende a la potenciación de su función territorial», que supone el inicio de una «territorialización» de esta Cámara. Sus resultados son, obviamente, aún impredecibles.