

LA ADECUACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO A LA CONSTITUCIÓN (REFORMA CONSTITUCIONAL VS. REFORMA DE LOS ESTATUTOS) *

Miguel A. Aparicio Pérez**

Sumario

- I. Cuestión previa
- II. Sobre la ausencia de un modelo de Estado adecuado a la Constitución
 1. La constitucionalidad del modelo en la doctrina
 2. Vertiente constitucional de las autonomías territoriales
 3. El marco normativo estructural
 - a) La pérdida de la normatividad constitucional
 - b) Presiones autonomistas
 - c) Ausencia de un sistema coherente de relaciones en la estructura estatal compuesta
- III. Algunas notas sobre el proceso autonómico y sobre la coyuntura actual
 1. Un problema de estructura constitucional adecuada
 2. Integración y descentralización como alternativas enfrentadas
 3. Algunas propuestas de adecuación

* Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BJU2003-06043) sobre *La contribución de las comunidades autónomas al desarrollo de los derechos constitucionales*.

** Miguel Ángel Aparicio Pérez, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Artículo recibido el 15.7.2005.

I. Cuestión previa

Existen numerosos obstáculos para un posible diálogo entre opciones diversas acerca del significado de nuestra Constitución cuando se aborda la estructura territorial del Estado: la mayoría de ellas suele arrancar de una preconcepción (propia o meramente servicial) sobre qué forma de Estado es la idónea —o, lo que es muy parecido, cuál es la rechazable— y, sobre esa preconcepción, casi nunca explícita, describen o analizan las relaciones entre las normas fundacionales (Constitución y estatutos de autonomía). Idoneidad o rechazo suministrados por la aceptación de vectores ideológicos, también previos —vertical y horizontal—, que predeterminan la defensa de un determinado grado de descentralización del Estado (del unitarismo territorial a la simple independencia del o de los territorios de que se trate) y el grado de homogeneidad o asimetría de esa descentralización. Nos hallamos, de esta forma, ante unas preconcepciones y unas cargas ideológicas que no suelen hacerse expresas o, cuando mucho, suelen permanecer en el campo de los axiomas o de la mera libertad de opción.

Ello es bastante visible en casi todas las especulaciones jurídicas. Lo que en nuestro campo constitucional sucede, sin embargo, es algo más complejo y difícil de determinar. Cuando, por ejemplo, debemos juzgar la constitucionalidad de ciertas propuestas de configuración en aquello que la propia Constitución no prevé, es racionalmente dificultoso deducir la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida o del supuesto concreto a dilucidar. Para solventar esta cuestión se echa mano del artificio conceptual del llamado “bloque de la constitucionalidad” que, por vía de simulación, nos puede dar respuesta constitucional para la aplicación de la norma (y sólo para ese momento aplicativo) a base de otorgar carácter constitucional a normas que no son Constitución (estatutos y normas de reparto competencial). De esta forma, ese y otros artificios, en el fondo, sólo permiten un razonamiento circular que parte del apriorismo ideológico y emite recetas de constitucionalidad o inconstitucionalidad según el propio sentido clínico para solventar un determinado conflicto; o plantea, en el terreno no ya de la aplicación sino en el estructural, que, por tratarse de una Constitución abierta, es posible, sin contradecirla, cualquier forma de Estado

(o de no Estado) o aquella concreta de la que ideológicamente se ha partido.¹ Esto ocurre por dos razones confluyentes: la primera, porque, efectivamente y como luego se dirá, de nuestra Constitución no es posible (y, paradójicamente, cada día lo es menos) derivar de manera directa un conglomerado preceptivo que module con suficiente nitidez la estructura general del Estado ordenada en su rango superior; y la segunda, porque, si tenemos en cuenta la forma y el contenido del proceso de conformación del llamado Estado autonómico, lo que para unos es límite para otros es apertura y lo que a los primeros les resulta escandalosamente inconstitucional para los otros, en cambio, se les aparece como expresión creativa de las posibilidades de concreción de un autogobierno territorial todavía no descubiertas. Esto es lo que, en estricta literalidad, está sucediendo con las actuales propuestas de reforma de los estatutos de autonomía, donde, con total desnudez, se enfrentan dos concepciones constitucionales: la que considera que “el bloque de la constitucionalidad”, configurado por el proceso seguido hasta este momento, determina, a su vez, el bloque “materialmente” constitucional, reconvertido en “solidez” constitucional y la que estima, sin afrontarlo de manera sistemática, que tal bloque no puede ser otro que el directamente derivado del texto constitucional. Esto cobra un relieve decisivo cuando se plantea, como se está planteando, qué puede y qué no puede regular un Estatuto de Autonomía (volvemos a lo mismo: la contestación depende de qué modelo constitucional de Estado se tenga en la cabeza y luego se diga que tal modelo es el que se halla en la Constitución) Pero, jurídicamente, ni lo uno ni lo otro es cierto: ni, en tal perspectiva, puede existir ningún bloque de la constitucionalidad porque todo el desarrollo del Estado autonómico se

¹ El autor que admite sin ambages su previa toma de postura, es E. García de Enterría, verdadero faro-guía de todo el proceso político constitucional que se inició con los pactos autonómicos de 1981 y culminó provisionalmente con los segundos pactos de 1992. Conviene recoger todo el párrafo publicado en el, a estos efectos, crucial año de 1980: «No rehuimos, pues, la confesión de haber trabajado sobre una hipótesis dada, la de la compatibilidad entre un federalismo y un autonomismo territorial profundo con la unidad del espacio económico nacional y de los resortes de política económica que la protegen y cuidan de su desarrollo homogéneo —y además, solidario, exigencia no sólo de un principio de justicia [...] sino también de eficacia común para todas las partes del sistema económico y requisito estricto e insoslayable de su desarrollo general [...]».; en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, pág. 21-22.

ha realizado a espaldas de la Constitución, ni, simplemente, puede negarse que tal desarrollo se ha producido como se ha producido. Lo que nos lleva a una conclusión algo perturbadora: lo que jurídicamente no es cierto, políticamente, en cambio, sí es legítimo.

Debe admitirse, sin embargo y en perspectiva doctrinal, que cualquier versión que se presente tiene que dar por sentado un hecho obvio: si existe un Estado —y, cualesquiera que sean las matizaciones, España está “constituida” en Estado— ha de poseer una determinada forma en la distribución del ejercicio territorial del poder; y, en la actualidad, tras la aprobación de los estatutos de autonomía, esa forma de distribución es suficientemente visible, descriptible y aun previsible. En consecuencia, no puede existir duda alguna de que, con los datos en la mano, nos hallamos ante una estructura compuesta, compleja o compartida (por el momento, tanto nos da) de atribución y práctica del poder estatal y que tal estructura supone una específica forma de Estado.² No cabe, pues, ninguna objeción a esa evidencia. Pero, en una perspectiva de teoría jurídica y constitucional alejada de una mera pretensión descriptiva del momentáneo *statu quo*, esa

² Uno de los autores que dan por definitiva la actual forma de Estado, señalando que ésta se ha visto completada por la aprobación de los diversos estatutos de autonomía, J. M. Castellà, afirma que «en nuestra opinión, el modelo definido constitucionalmente es el que el constituyente determinó en su momento, en parte por voluntad propia, en parte por incapacidad de llegar a acuerdos más concretos, en parte condicionado por la carrera hacia las preautonomías entre 1977 y 1978 paralela a la elaboración de la Constitución. Se trata de un modelo abierto por la norma suprema, cerrado relativamente por los 19 estatutos, aunque con resquicios de apertura permanente (además de la reforma de los propios estatutos) que vienen dados sobre todo por las leyes orgánicas del artículo 150 CE para los aspectos competenciales», en *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2004, pág. 54 (y siguientes para la explicación de esta posición). Nuestro autor, de esta forma, se inclina abiertamente por entender que esa forma de Estado, por seguir con tales grados de apertura, permite una mayor flexibilidad al modelo y, por ser flexible y adaptable, le dota de una gran capacidad de integración. Frente a ello destaca las dificultades de conseguir un gran acuerdo constitucional que permitiera la reforma de la Constitución y la consagración acabada de la estructura en el nivel constitucional. Sin duda, es una visión positiva de la situación, trasunto del adagio de “hacer de la necesidad virtud”, porque también admite que lo óptimo sería la de «incorporar a la Constitución aspectos que, o bien se hallan en los estatutos o bien fueron pasados por el constituyente y cuya regulación completaría el diseño lógico del modelo de Estado» (*ibid.*, pág. 53).

afirmación es del todo insatisfactoria y —se añade aquí, por lo que luego se dirá— peligrosa. A parte de la anomalía comparatística (incluso las pautas italianas proporcionan mayor seguridad jurídica y política que las que ofrece nuestro sistema), parece olvidarse que entre nosotros los problemas de identidad territorial —origen, a su vez, de las previsiones constitucionales en este campo— no sólo no se han solucionado sino que siguen estando muy presentes y que no parece que un sistema tan volátil como el que tenemos permita acabar con esa dinámica.

Por eso, una pretensión doctrinal mínima debe realizar dos tareas primarias y diferenciadas: plantear la forma constitucional auténtica del Estado en el actual grado de desarrollo (dicho en otros términos: qué hay de constitucional y qué hay de coyuntural en esta situación); y plantear los rasgos esenciales básicos para que adquiriera un anclaje constitucional, todo lo dinámico que sea preciso, pero definitivo; a no ser que lo que se postule sea un sistema sin sistema: un Estado sin forma o una forma sin Estado, o, por repetir la conocida crítica antikelseniana, una Constitución sin Estado o un Estado sin Constitución. Y ello implica constitucionalizar la forma de Estado en sus nervios estructurales. Por eso, en nuestra opinión, como se intentará argumentar, los proyectos de reforma estatutaria que pretenden modificar el juego del reparto territorial del poder público sin replantear la Constitución pueden ayudar a debilitar su escaso ropaje normativo actual y dejar extramuros todo aquello que afecta a su esencia y, en buena parte, razón de ser: la determinación de la estructura estatal mediante su estabilización constitucional.

Esta posición, como es lógico, merece algún tipo de justificación para que resulte razonable, sobre la base —también a justificar— de que, todavía a estas alturas, no poseemos un modelo de Estado constitucionalmente coherente, que esa ausencia de coherencia arranca del desajustado desarrollo de la Constitución y que es inviable un proceso materialmente constituyente sin una estricta formalización constitucional del mismo.

II. Sobre la ausencia de un modelo de Estado adecuado a la Constitución

II.1. *La constitucionalidad del modelo en la doctrina*

Por lo hasta aquí dicho y con los matices propios del caso, la opinión generalizada en la doctrina es la de que el Estado autonómico —se acerque más al modelo federo-regional, unitario-federal o federal a secas, a una forma potencialmente confederal, al unitario con retoques de descentralización política o constituya un espécimen original— se encuentra con una buena dosis de inestabilidad constitucional. En tal sentido, también parece existir una opinión común sobre el hecho de que nuestra Constitución no contiene todos los extremos que serían deseables para determinar desde su propio interior un modelo territorial de Estado; incluso el nombre (salvo la denominación constitucional de que España se constituye en Estado social y democrático de derecho) se halla ausente. No se produce, en cambio, la misma unanimidad cuando se aborda su grado concreto de conformación y sus perspectivas de asentamiento a partir, como indicábamos, de considerar si el desarrollo de la Constitución ha configurado, definitivamente o no, el modelo más deseable. Podríamos afirmar que, en este punto, se plantean dos grandes versiones contrapuestas: una de ellas vendría a afirmar que con el cierre del llamado *mapa autonómico* y la aprobación de los diversos estatutos se ha dado término a un período de construcción de un Estado políticamente descentralizado con sobrados rasgos estables como para poder ofrecer un modelo siempre susceptible de perfeccionamiento; para la otra, se trata mas bien de un proyecto no sólo inacabado sino también inestable, contradictorio y que requiere múltiples modificaciones tanto cuantitativas como cualitativas.

Por tanto, aparece una primera paradoja perceptible en la mayoría de los análisis. Admitiendo la perfectibilidad del Estado autonómico o manifestando sus deficiencias coyunturales, esos análisis se proyectan más sobre los rasgos actuales a potenciar o a mejorar que a cuestionarse de raíz el modelo mismo y ofrecer otro constitucionalmente más coherente. Por los datos que aquí se manejan, muy pocos autores han planteado una crítica

frontal y de fondo al desarrollo postconstitucional de la estructura autonómica. Es más: de ese desarrollo, que se da por adecuado constitucionalmente, deducen los caracteres constitucionales de nuestra forma de Estado y los límites internos y externos (al parecer inmanentes) que del propio modelo se deducen. J. J. Solozábal refleja bien esta posición en sus diversas aportaciones. Desde una visión espiritualista del Estado³ y admitiendo la posible existencia de varias legitimidades más o menos escalonadas, no duda en dejar sentadas dos grandes tesis al respecto: la primera, la de la destacable bondad del sistema autonómico; y la segunda la de la derivación de su estructura de una serie de principios básicos que operan como límites a la propia descentralización política.⁴ Por su parte, E. Aja, autor, como es sabido, especialmente dedicado al estudio de las autonomías, mantenía en 1995 que, si bien «una insuficiente definición de algunos elementos fundamentales del Estado autonómico provoca la carencia de un modelo propio, que explique el tipo de Estado que tenemos, que oriente su desarrollo futuro y que sea capaz de generar integración ciudadana», aseguraba, no obstante, que «el Estado autonómico contiene los caracteres principales comunes a los estados federales europeos: reconocimiento constitucional de la autonomía, instituciones políticas propias de cada entidad, distribución de competencias relevantes, resolución de los conflictos por un tribunal constitucional, formas garantizadas de financiación y relaciones de colaboración entre las instituciones centrales y las autonómicas».⁵ Puede desprenderse, así, que el modelo, aunque inacabado, existe en sus aspectos esenciales y que lo único que requiere es la introducción de algunos elementos complementarios. Y se deduce también

³ «La unidad del Estado español, por consiguiente, no descansa en la existencia de autoridades comunes, sino que aparece como la proyección política de la homogeneidad espiritual de una comunidad que se siente vinculada afectivamente con las estructuras políticas que ha aceptado», en J. J. Solozábal, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998, pág. 114.

⁴ Entre otras cuestiones, el autor afirma expresamente «la superior capacidad integradora del Estado autonómico sobre el Estado federal» (*ibid.*, pág. 132) y, tras una amplia teorización extrae como «principios-límite» a la descentralización el principio de igualdad —del que deriva el de simetría— y, en cierta forma, el de especificidad (*ibid.*, pág. 111 y ss.)

⁵ E. Aja Fernández, «Igualdad competencial y hecho diferencial. Diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado autonómico», en VVAA, *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1995, pág. 85 y ss., y 93 y ss.

que los problemas no se derivan del interior del propio modelo sino que proceden de elementos exteriores al mismo: la escasa participación de las autonomías en las instancias estatales centrales (reforma del Senado), reconocimiento por vía estatutaria de los llamados hechos diferenciales, aumento de las instancias de colaboración y cooperación y fomento de una cierta cultura de la convivencia también diferencial.

Son dos posiciones ligeramente diferentes (más cercana la primera a resaltar el modelo propio y más propensa la segunda a su asimilación con el federalismo cooperativo)⁶ pero coincidentes en no cuestionar el fondo de la dinámica constitucional que se ha seguido. Se trata, como decimos, de un lenguaje común a la mayoría de la doctrina.

Sin embargo, se caracterice al Estado autonómico de una u otra forma, lo cierto es que su articulación viene dada por la interacción de dos elementos de origen y significado muy distinto: por la Constitución, por un lado, y, por otro, por los estatutos de autonomía y normas de distribución o reparto competencial. Señalaba J. Pérez Royo que la estructura del Estado español es el resultado de dos procesos: un proceso constituyente que culmina en 1978, en el que *no se define* la estructura del Estado, pero se posibilita su definición; y un *proceso* estatuyente, que se inicia en 1979 y culmina en 1983, a través del cual acaba quedando definida la estructura del Estado dentro de las posibilidades y límites previstos en la Constitución. Y que lo llamativo de la Constitución en el punto de la regulación del contenido de los estatutos de autonomía es que no define la norma general, sino únicamente la excepción. Según este autor, la Constitución no define la norma de la estructura de las comunidades autónomas, sino que define la excepción a la norma exclusivamente y de ahí es de donde derivan las ambigüedades e imprecisiones que impiden que a partir de la Constitución exclusivamente se

⁶ Vid. expresamente en tal sentido, E. Aja, *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2003: «*pel caràcter social de l'Estat i l'intervencionisme econòmic, predominen les competències concurrents i compartides i l'actuació separada de les competències ha estat substituïda per àmplies xarxes de col·laboració dins de l'anomenat "federalisme cooperatiu", que no es una opció partidista o un model d'un Estat concret sinó la forma més evolucionada del federalisme en l'actualitat*», pág. 19-20.

pueda definir la estructura del Estado.⁷ El autor separa, a lo largo de su exposición, el periodo constituyente del período “político” estatuyente y afirma, en definitiva, lo que ya conocemos de que la estructura del Estado se determina por la colaboración o complementariedad entre la Constitución (como norma que abre el proceso) y los estatutos de autonomía (como normas de definición de esa estructura). Se sigue, por tanto, en la línea de insistir en la originalidad del modelo, a diferencia de los sistemas federales, por la colaboración de normas de distinto rango y condición sin ver en ello, al margen de esa peculiaridad, anomalía constitucional alguna.

En consecuencia, lo que de todo el conjunto doctrinal se deduce⁸ es que, en el fondo, no nos hallamos ante un problema constitucional sino que, en el peor de los casos, nos encontramos ante un problema político por la falta de aceptación de minorías nacionalistas de un cuadro institucional que, no obstante y por sí mismo, es suficientemente flexible.

II.2. *Vertiente constitucional de las autonomías territoriales y vertiente legal*

A nuestro juicio, pese a ello, aunque todo lo que se ha dicho sea cierto en gran parte, se está ocultando una parte esencial del problema en la faceta propiamente constitucional (y como en todo problema constitucional, con aspectos previamente políticos): el no haberse seguido un verdadero proceso constituyente (o, más exactamente, constitucional-activo) en lo que a la forma de Estado se refiere.

Llegados a este punto, podríamos interrogarnos sobre por qué esta integración constitucional no se ha producido (y a ello dedicaremos las líneas siguientes) y a quién beneficia esta situación. Respondiendo

⁷ J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pág. 642 y 649.

⁸ Podemos señalar que esta conjunción Constitución-estatutos, por lo demás primaria y evidente, que articula el conjunto del Estado es participada, como no podía ser menos, por toda la doctrina. *Vid.* al respecto y tempranamente, F. López Menudo, «Titularidad y contenido de la potestad estatutaria», VVAA, *Comunidades Autónomas*, Sevilla, I. García Oviedo, 1980, pág. 81-158.

provisionalmente a la segunda pregunta, se puede afirmar que tal situación, por las razones que también veremos, beneficia a los dos sectores extremos del arco político: los partidarios del mayor grado de centralización y los partidarios del mayor grado de descentralización hasta integrar las posturas independentistas. Pero, como decimos, sobre ello volveremos después.

Conviene ahora detenernos en si se ha producido o no una culminación del proceso constituyente o, lo que es lo mismo, si el denominado *proceso estatuyente* ha comportado una sustitución plena y legítima del proceso constituyente. Para comenzar, conviene recordar la observación de P. de Vega hace ya algunos años: «Las indecisiones del texto constitucional, a la hora de fijar una regulación de nuestro proceso descentralizador, hubieron de resolverse en el momento de proceder a la redacción de los distintos estatutos de autonomía. Con lo cual el poder estatuyente de las autonomías se convirtió, de hecho, en una prolongación inevitable del poder constituyente, distorsionando la lógica del Estado constitucional».⁹

Este hecho, que habría tenido menor relevancia jurídica si la Constitución hubiera otorgado a los estatutos naturaleza formalmente constitucional, da cuenta, sin embargo, de un aparente resultado material; pero no afronta el fondo del problema. Y decimos “aparente” resultado material porque las indecisiones del texto, en nuestra opinión, simplemente no se resolvieron por los estatutos en sede constitucional; o lo que es lo mismo, no se cumplieron las normas constitucionales que contenían auténticas decisiones completas en lo que a la regulación del proceso descentralizador se refería. Por eso no se afronta el fondo del problema —tampoco en otras observaciones doctrinales— y, en tal sentido, tan ajeno al mismo es constatar que los estatutos actuaron como poder constituyente como el afirmar que se produjo una mutación constitucional por vía de convención:¹⁰ el elemento central

⁹ P. de Vega García, «Prólogo» a la aportación de Antonio de Cabo, *La Constitución Española*, Madrid (Biblioteca Nueva) 1996, pág. XXV.

¹⁰ La cuestión, desde el punto de vista jurídico, es relativamente sencilla. No basta con detectar una anomalía tan importante como la que se acaba de transcribir: han de extraerse las consecuencias pertinentes. Y tales consecuencias no pueden ser otras, de ser cierta la afirmación inicial, que el tachar de inconstitucional todo el proceso de aprobación estatutaria. Algo de esto debía entrever uno de los padres del nuevo giro para-constituyente que se inició a

seguirá siendo jurídicamente un problema de legitimidad o, si se quiere, de validez o engarce constitucional de todo el proceso y sus correspondientes plasmaciones normativas estatutarias.

En consecuencia, hay que volver al proceso concreto en que se produjo el desarrollo institucional y volver a plantear su calificación y rasgos definitorios. Al margen de los vaivenes que se dieron a lo largo del tramo propiamente constituyente y de las profundas variaciones de modelo que sufrió el proyecto hasta su plasmación en el texto constitucional definitivo, a nuestro juicio, no se puede afirmar que en la Constitución española de 1978 no se consagrara una determinada forma de Estado. Como ya hemos indicado en otro lugar,¹¹ el Estado de las autonomías configurado en la Constitución, en su perspectiva temporal, poseía un presente directo de autonomía política expresa y bien delimitada (la disposición transitoria segunda en su conexión con el art. 151 CE), un futuro posible de autonomía política del mismo signo (art. 151 CE) y otro futuro de autonomía indeterminada en su naturaleza (art. 142, 143 y 144 CE, básicamente). El primero se refería a las comunidades que históricamente hubieran plebiscitado su Estatuto, el segundo a quienes manifestaran una voluntad estatuyente reforzada y el tercero para el resto.

No se trataba, pues, de desconstitucionalización en sentido estricto porque sí que aparecía un diseño sectorial y no simplemente una “prefiguración”. De tal forma que, se califique la regulación constitucional de *provisional* (como aspecto negativo) o de *flexible* (como aspecto positivo),¹² lo cierto es que para los tres territorios *históricos* no era provisional y tampoco era flexible

partir de los pactos políticos de 1981, E. García de Enterría, cuando se apresuró a dar por buena la interpretación del entonces joven profesor italiano L. Vandelli para quien los pactos de 1981 entre Gobierno, UCD y PSOE habían constituido una convención constitucional; con lo que, en vía doctrinal, se procuraba legitimar constitucionalmente algo que, en principio, parecía no serlo.

¹¹ Vid. M. A. Aparicio, «Reforma estatutaria y reforma constitucional», en M. J. Terol Becerra (coord.), *El estado autonómico 'in fieri'*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, pág. 9-36.

¹² Vid. G. Trujillo, «Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico», en *Organización territorial del estado*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1993, pág. 193.

porque venía predeterminada en todos sus aspectos más esenciales; y tampoco lo era para los territorios que estatuyeran por la vía del artículo 151. Se quiere decir con ello que la Constitución mantenía (y mantiene) tres intensidades normativas diferenciadas en lo que a la regulación del modelo se refiere.

Pero, como es sabido, esa diferenciación fue materialmente eliminada por el proceso político posterior del que luego daremos cuenta (proceso, por lo demás, sobradamente conocido, aunque muy pobremente analizado en perspectiva constitucionalista). En su término actual, caracterizado por una nueva oleada de proyectos de reforma estatutaria, da la impresión de que otra vez nos hallamos al comienzo del camino tras más de veinticinco años de vigencia de la Constitución; y, como sucedió en sus diversas etapas, vuelven a plantearse los mismos problemas tópicos que acompañaron toda su andadura: la diferenciación entre nacionalidades y regiones, el sentido de la identidad nacional-estatal y nacional-autonómica, la denuncia de intolerables pretendidos privilegios, la quiebra de la unidad patria, la autonomía financiera y, en resumen, la dificultad de la integración de todos los territorios en un mismo campo de afinidad unitaria estatal.

Ello, de por sí, pone de manifiesto que, en campos bastante alejados a los del viejo enfrentamiento entre las denominadas *dos Españas*, la estructura del reparto territorial del poder continúa con un alto grado de inestabilidad jurídica y política. Puede incluso afirmarse que en ningún otro momento anterior las grandes formaciones políticas estatales habían manifestado sus fraccionamientos internos como los manifiestan ahora; de manera que, sin entrar en un ámbito que nos es ajeno, cada sector territorial (y, dentro de cada sector territorial, con posiciones enfrentadas) parece determinar su posición frente a las reformas estatutarias a espaldas de sus direcciones políticas estatales bajo la pauta común de no quedar el último en la carrera competencial y financiera.

II.3. *El marco normativo estructural*

Y es que el fenómeno no podía acaecer de forma muy diferente si tenemos en cuenta los rasgos estáticos actuales que confluyen en el modelo autonómico. Por un lado, *a*) nos encontramos con pérdida de normatividad de la Constitución; por otro, *b*) con aumento de las presiones autonómicas, y, en tercer término, *c*) con un cuadro sumamente complejo y desequilibrado de relaciones entre el Estado central y las comunidades autónomas y las de éstas entre sí. Todo ello se desenvuelve en un marco jurídico compuesto por el llamado *bloque de la constitucionalidad*.

a) La pérdida de normatividad constitucional

La pérdida o no-asunción de la normatividad de la Constitución es tema ampliamente conocido aunque singularmente aderezado. Como es sabido, un importante sector de preceptos de la Constitución ya no son operativos¹³ (lo que tampoco quiere decir que hayan dejado de estar vigentes); otro simplemente se incumple;¹⁴ y un tercero, a modo de grupo mixto, o prevé situaciones ya imposibles o se mantiene permanentemente desactivado.¹⁵ Al lado de ello, se encuentran amplios campos sin normas en lo que respecta a las relaciones intercomunitarias con una más que notable confusión sobre las posiciones institucionales respectivas, una indeterminación de las reglas que articulan los diversos niveles de gobierno, una ausencia destacada por toda la doctrina en la participación en los órganos de decisión del Estado, una indeterminación más o menos calculada del papel autonómico en la Unión Europea y un general vivir de espaldas (cuando no contra) al resto de las comunidades autónomas y, en lo que se puede, respecto del Estado central.¹⁶

Pero, por encima de todo esto, lo que no aparece ni con claridad ni sin ella es el cuadro de articulación de las partes entre sí para formar el todo estatal. Por

¹³ Artículos 143, 144, 146, 151 y todas las disposiciones transitorias de la CE.

¹⁴ Artículo 69.1 y 5 CE.

¹⁵ Artículo 2 en lo relativo a la distinción entre nacionalidades y regiones y disposición adicional primera sobre derechos históricos

¹⁶ *Vid.* al respecto el detallado relato-crítica que efectúa E. Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, 2ª ed., pág. 207 y ss.

eso, pueden haber interpretaciones generales tomadas del federalismo dual,¹⁷ del federalismo cooperativo o de ejecución,¹⁸ del Estado unitario regional¹⁹ y hasta de fórmulas a medio camino entre el federalismo y la confederación²⁰ a ninguna de las cuales les falta una parte de verdad. Y, por eso también, caben tantas interpretaciones, igualmente legítimas y contradictorias, sobre la posición de los estatutos de autonomía con respecto a la Constitución e, incluso, en sus propias relaciones internormativas.²¹ La culminación de todo este revuelto mundo interpretativo viene, al menos en nuestra opinión, representado por el llamado *bloque de la constitucionalidad*, hallazgo que, según Rubio Llorente, «se adapta milagrosamente a nuestras necesidades».²² Y milagroso es, sin duda, que se fragüe, dentro de un mismo bloque, Constitución, estatutos de autonomía, leyes orgánicas de delegación y de transferencia, leyes marco, normas básicas del Gobierno central y hasta órdenes ministeriales que puedan contener normas básicas, todas ellas reconducidas y entrelazadas al amparo del artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, norma ésta última para muchos innecesaria y para otros inconstitucional.²³ La mera existencia de este, más que bloque, “aglomerado” pone muy bien de manifiesto la propia desestructuración ordenamental, consecuencia, a su vez, de la misma indefinición estructural del Estado constitucional.

¹⁷ C. Viver Pi Suñer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1988.

¹⁸ E. García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, sobre todo «El futuro de las autonomías territoriales», pág. 474 y ss.

¹⁹ J. Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978.

²⁰ Gurutz Jáuregui, *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

²¹ Vid. la contraposición, por ejemplo, en las posiciones de C. Aguado Renedo (*El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, CEC, 1996) y de M. Barceló Serramalera (*La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, Atelier, 2004).

²² Vid. F. Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad», REDC, núm. 27, 1989, pág. 10.

²³ P. Requejo Rodríguez, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1997.

b) Presiones autonomistas

Ello viene porque, como decíamos antes, no se plasmó el sentido que la Constitución otorgaba al sector que ella misma había regulado con detalle y se diluyó en el proceso de generalización indiscriminada posterior, según analizaremos luego con más detalle, la adecuada articulación constitucional de los diversos componentes. Con lo que ahora se sigue con muy parecida situación de provisionalidad y de falta de encaje del sistema. Si tenemos en cuenta que la última gran operación de reordenación se efectuó entre 1992 y 1996, habremos de convenir que no han pasado demasiados años desde el momento en que se declaró oficialmente “culminado” el proceso autonómico hasta que se ha vuelto a recomenzar otra “culminación”.²⁴ Es decir, de nuevo, aunque con dinámica muy distinta a la propia del proceso anterior, se ha vuelto a iniciar una vía de presiones autonomistas que, si bien arranca de opciones políticas asumidas, discurre por un cauce que no sólo admite el sistema sino que, hoy por hoy, es insito al mismo.

Se trata así de presiones con las que sus promotores pretenden no tanto una adaptación como un cambio importante en las cuotas de autogobierno —y sobre esto también tendremos algo que decir— sin modificar aparentemente el cuadro constitucional, si hacemos excepción del proyecto que en su momento presentó el Partido Nacionalista Vasco. Pero, habiendo partido estas iniciativas de Cataluña y el País Vasco, inmediatamente han sido seguidas por casi todo el resto de comunidades autónomas y en algunas de ellas parece que ya se ha llegado a un acuerdo de reforma entre las principales fuerzas políticas.

No parece que este sea el lugar más idóneo para comentar este fenómeno que parece reproducir el que ya se vivió después de la aprobación de los primeros estatutos vasco y catalán y el desencadenamiento político de los efectos homogeneizadores que bien se conocen. Lo que sí nos interesa

²⁴ Los pactos firmados el 28 de febrero de 1992 afirmaban expresamente que pretendían «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del título VIII de la Constitución [...]»; *vid. Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid, MAP, 1992, pág. 20.

resaltar del mismo, por lo que tienen de contraste institucional con el pasado, son los dos elementos originales que se destacan en esta nueva fase: en primer lugar, el que las iniciativas de reforma hayan salido, sin mediación central, del propio seno de las instituciones autonómicas; y en segundo lugar que, bajo una apariencia uniforme, hayan entrado en liza dos modelos estatutarios con pretensiones de autogobierno no sólo diferenciados sino también, en buena parte, enfrentados. De forma, por lo que a este último punto se refiere, que lo que se halla en primer plano de la palestra tanto política, incluso por encima (y eso es lo relevante) de posibles modificaciones constitucionales inducidas, es si continuamos con un escenario de reforzada homogeneidad autonómica o se introduce un escenario de asimetría estatutaria y, por tanto, de diferenciación en el reparto de poder; la consecuencia jurídica de ello, habría de ser, igualmente, una real asimetría en la naturaleza constitucional de los diferentes estatutos. Se mezclan de esta manera dos cuestiones que confluyen en una sola: un intento de revitalizar el principio dispositivo consagrado en la Constitución mediante manifestación de la voluntad expresa de las instituciones autonómicas afectadas (con lo que tiene de novedad respecto del proceso anterior y en lo que se refiere al primer aspecto) y un intento de conseguir que la plasmación de ese principio dispositivo (segundo aspecto, según decimos) pueda reconocer y articular reconocimientos diferenciados de autogobierno.

Sin duda, ninguno de ellos es el mejor escenario posible, abstracción hecha, además, de la complicada coyuntura política general. Pero si algo ponen de manifiesto los elementos que acabamos de mencionar es la inestabilidad y contradicción del sistema: si, de una parte, la vía institucional de reforma estatutaria es del todo legítima y en apariencia se halla expedita, de otra, su mero inicio por una de las comunidades autónomas *históricas* parece poner en cuestión los fundamentos mismos del sistema.

c) Ausencia de un sistema coherente de relaciones en la estructura estatal compuesta

Y, probablemente, en los términos en que se encuentra el modelo actual, las cosas no pueden discurrir por vías diferentes. Basta para fundamentar esta afirmación hacer referencia a lo que antes denominábamos el cuadro sumamente complejo de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y las de éstas entre sí.

Hay que dejar sentado, como toda la doctrina manifiesta,²⁵ que la transformación producida en el Estado español ha sido extraordinariamente profunda. Transformación que ha afectado a todos los ámbitos de la vida política, económica y social y que, en lo que a nuestro tema respecta, ha cambiado de manera decisiva y posiblemente sin retorno la estructura centralista del Estado y la ha sustituido por la de un Estado compuesto y descentralizado. Pero si de eso no hay la menor duda, tampoco la hay, al menos en nuestra opinión, de que dicho cambio ha sido el resultado de una especie de tratamiento polimorfo y desigual que ha pretendido uniformar y, por así decirlo, homologar realidades políticas de naturaleza y conciencia social radicalmente distintas y de muy difícil asimilación unitaria utilizando mecanismos idénticos a los empleados para llevar a cabo la “reforma política” y la transición a la democracia: una especie de “revolución burguesa” comandada desde los propios centros del poder estatal en el mejor estilo centroeuropeo.²⁶

²⁵ Como recogía E. Albertí, «*El procés de descentralització política que ha tingut lloc a Espanya des del 1978 (o fins i tot una mica abans, si es considera també el període inicial de la transició política, amb el restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya i la instauració, també provisional, de règims de preautonomia en la major part dels territoris que després es convertirien en comunitats autònomes), constitueix, en efecte, una de les experiències de descentralització territorial de l'Estat amb més èxit del segle XX, reconeguda com a tal en l'àmbit internacional i comparat, tan per la rapidesa amb què s'ha fet com per la profunditat del canvi operat i els resultats obtinguts, en termes d'autonomia i autogovern, per les nacionalitats i les regions*», en *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona (Parlament de Catalunya, 2003, pág. 41.

²⁶ No parece que se haya hecho demasiado hincapié en los asombrosos parecidos entre los procesos de descentralización española y de construcción de la unidad europea. En lo que de coherencia interna han poseído, ambos se han desarrollado desde una dirección centralizada, con mecanismos de buscar la unidad en la diversidad y con un pulso político directorial en *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005

Desde esta óptica, el proceso de descentralización política no ha pretendido otra cosa que no fuese la de obtener una de las dos facetas que la doctrina destaca como inherentes a este tipo de cambios: la mayor eficacia en la gestión de los asuntos estatales o, en términos más simples, la modernización del Estado manteniendo en sus manos de forma primaria, en ocasiones, o de forma última, en otras, la dirección del ejercicio del poder; no parece, en cambio, que haya pretendido conseguir sistema alguno de autogobierno territorial identitario en cuanto expresivo de la otra faceta propia de la descentralización política (sistema específico de *devolution* o, si se prefiere, en más cercano lenguaje, de integración o de acomodación). Y es en esta tensión, en la que se superponen “lecturas” diferentes, donde se inserta la complejidad de relaciones dentro de un sistema que dice querer ambas facetas pero que sólo tiende a abastecer a una de ellas.²⁷

Por hacer una sucinta enumeración de algunos rasgos de esta complejidad se podrían resaltar, a nuestro juicio, los siguientes elementos: por lo que respecta a la estructura del ordenamiento, ambigüedad en la naturaleza constitucional de los estatutos de autonomía, indefinición de las normas de relación competencial, carácter inseguro de las leyes orgánicas y ausencia de reglas de integración de las fuentes propias autonómicas en el ordenamiento estatal;²⁸ por lo que respecta a las relaciones institucionales, proliferación de redes de interrelaciones competenciales que obscurecen los campos de

todos los sentidos del término. Y ambos, en gran parte, haciendo caso omiso de los interesados directos del proceso, a efectos democráticos: los territorios y sus ciudadanos, en el caso español, y los Estados y sus ciudadanos, en el caso europeo. Ello nos puede dar noticia de que la racionalidad técnica no se impone necesariamente a la racionalidad democrática o, si se quiere, que ésta última es, a veces, capaz de imponerse a la primera.

²⁷ Como afirma E. Fossas Espadaler, «Sin embargo, el desarrollo del “modelo autonómico” ha mostrado sus limitaciones para conseguir el principal objetivo que perseguía la Constitución, es decir, la acomodación de las nacionalidades históricas en un espacio constitucional común que les garantizase un reconocimiento constitucional y una autonomía política», en E. Fossas y F. Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999, pág. 291.

²⁸ Sobre la crítica al concepto de *bloque de la constitucionalidad*, me remito a mi trabajo «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunitats Autònomes 1995-1996*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1996, pág. 963-984.

actuación, sean éstos propios, compartidos o concurrentes;²⁹ y por lo que respecta a las relaciones propiamente políticas, práctica inexistencia de participación de las instituciones autonómicas en los poderes clásicos del Estado y, en aparente paradoja, sobredimensión coyuntural de las formaciones políticas nacionalistas en las decisiones del Gobierno central.³⁰

Como es obvio, no podemos extender estas breves líneas al comentario detallado de cada uno de tales elementos. Pero, en su conjunto, nos ponen de relieve no sólo la indeterminación constitucional actual de la estructura del Estado sino también los problemas concretos organizativos y de articulación de las diversas instancias que a estas alturas todavía padece por no hallarse resuelto el problema de fondo.

²⁹ Creemos que el diagnóstico que efectúa E. Albertí Rovira es muy adecuado al caso: «A través de numerosos decretos de traspasos de serveis i mitjans, especialment en la primera etapa de les transferències, però també a través de la nombrosa legislació estatal amb capacitat per a incidir en la delimitació de competències (legislació bàsica, legislació que ha d'ésser executada per les comunitats autònomes, lleis 'competencials') s'ha anat creant una xarxa molt espessa d'interrelacions competencials entre l'Estat i les comunitats, fruit moltes vegades més de les resistències del poder central, i especialment de l'Executiu i de l'Administració estatals, de perdre capacitat d'intervenció en els sectors que passaven a dependre de la competència autonòmica que de l'intent de crear un conjunt de relacions de col·laboració i coordinació, que ha acabat per conferir una extraordinària complexitat a la distribució de competències entre els dos nivells de govern, en la qual es fa molt difícil a vegades destriar amb una certa precisió quines son les responsabilitats que incumbeixen a cada part.» (pág. 63).

³⁰ En una aportación bastante sobrada de los prejuicios ideológicos a que nos referíamos al principio, F. BALAGUER atribuía a las minorías nacionalistas no sólo su sobredimensionamiento político en las coyunturas en que el partido mayoritario gobernante no cuenta con mayoría absoluta (lo cual ha sido y es en estos momentos evidente) sino también su decidida voluntad de romper el principio de igualdad estatal y con él, prácticamente, el Estado: «la posición de las minorías nacionalistas no deja lugar a dudas respecto de su persistencia en la idea de consolidar una situación desigual respecto del resto de las Comunidades Autónomas [...] y «como la desigualdad competencial entre Comunidades Autónoma tiene límites inevitables salvo que se quiera destruir formalmente el Estado, se busca la desigualdad financiera que no es sino una forma encubierta de garantizar el "Estado autonómico asimétrico"», en «La constitucionalización del Estado autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, págs. 142 y 143. Pero, parece claro que de la Constitución no se puede deducir la interdicción del llamado Estado autonómico asimétrico (más bien sucede lo contrario); y lo que no es sino un producto de la escasa coherencia del modelo político del Estado se transforma en esta aportación en una denuncia de una maldad intrínseca no sólo de las fuerzas políticas nacionalistas sino también de las comunidades autónomas donde estas fuerzas políticas están presentes.

III. Algunas notas sobre el proceso autonómico y sobre la coyuntura actual

III.1. *Un problema de estructura constitucional adecuada*

Hay, sin duda, voces muy autorizadas que se oponen de manera radical a la reforma de la Constitución,³¹ aunque existe una general opinión de que debiera ser *aggiornata* o actualizada en algunos aspectos potencialmente poco conflictivos, como es el relativo a la composición y funciones del Senado,³² a algún tema sobre el orden de sucesión en la Corona y a la posición del ordenamiento constitucional español respecto del europeo. La coyuntura ha querido que los dos últimos hayan perdido su urgencia por los últimos acontecimientos en la familia real y en los referéndums estatales europeos, mientras que el primero ha pasado a segundo plano al cobrar en este campo relevancia casi única el problema del sistema de financiación autonómico.

Con ello, la cuestión torna a ser una cuestión o propia de determinados programas políticos (y de hecho retomó actualidad al formar parte del programa electoral del PSOE en las últimas elecciones) o propia de la reflexión teórico doctrinal si se engarza con la que en este momento estamos manteniendo sobre la estructura del Estado. Ni que decir tiene que aquí nos inscribimos en esta segunda línea y que se halla por completo alejado de nuestros deseos y posibilidades el terciar en la primera.

Pero, siendo una cuestión doctrinal, sigue siendo, sin duda, una cuestión trascendente para nuestro presente y para nuestro inmediato futuro por ser algo, como se indicaba más arriba, no resuelto. Repitiendo los tópicos al uso, de los retos a los que se enfrentó el proceso constituyente español (sistema democrático, papel del ejército, relaciones Iglesia católica-Estado y

³¹ Vid. al respecto P. Cruz Villalón, «La Constitución territorial del Estado», en *Autonomías*, núm. 13, 1991, pág. 67. No obstante, matizando lo anterior y recomendando cierto orden, *vid.* también su artículo en diario *El País*, de 7 de octubre de 2004, «La cesta de la reforma».

³² Vid. una de las última aportaciones al respecto, en F. Rubio Llorente, «La necesidad de la reforma constitucional», conferencia (texto en línea).

estructura territorial) sólo el último se halla presente y permanente, cobrando mayor o menor intensidad según los momentos y según los territorios desde los que se observe. Por eso, al margen de las tesis orteguianas sobre la imposibilidad de solución del problema y la necesidad de aprendizaje para convivir con él, lo cierto es que, *en perspectiva constitucional*, no sólo se trata de identificarlo y señalar su existencia sino también de buscar sus posibles causas y de ofrecer alternativas que se estimen adecuadas para que deje de existir como tal.

El punto de partida, por tanto, es que nos hallamos ante un problema de estructura constitucional y no simplemente ante una cuestión de «arreglo y mejora de las instituciones» como decían nuestros constituyentes gaditanos. Si analizamos, por ejemplo, la propuesta de la Comisión de Estudio nombrada por el Parlamento de Cataluña «para la profundización del autogobierno», resolución adoptada por todos los grupos parlamentarios con excepción del Popular, veremos que, al lado de cuestiones tales como el uso extensivo de las competencias estatales,³³ se denuncia la falta de reconocimiento institucional del carácter plurinacional del Estado; y, en tal sentido, se reivindica el pleno reconocimiento de los principios de autonomía territorial, plurinacionalidad, plurilingüismo y la institucionalización de la participación de la Generalitat en la Unión Europea. No nos hallamos, pues, ante un simple *memorial de agravios* por el inadecuado comportamiento de las instituciones centrales; nos encontramos ante una verdadera reivindicación de cambio en las estructuras de reparto del poder político en su nivel más profundamente constitucional si, por utilizar los términos de Dworkin, nos tomamos el Estado autonómico “en serio”.

Y cualquiera que sea la respuesta que pretenda explicar estas reivindicaciones (desde la del consabido egoísmo institucional de Cataluña hasta la más benévola de estar simplemente equivocadas), lo cierto es que

³³ Se denunciaba este uso extensivo por el sentido que el Estado central venía dando a las bases o normas básicas, a las leyes orgánicas, a las llamadas competencias transversales, a la interpretación desbordante del principio de igualdad en el ejercicio de deberes y derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), al abuso del criterio de interés general o supraautonómico y a la debilidad de los instrumentos de colaboración. Puede analizarse este informe en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 366, de 5 de diciembre de 2002.

ponen de manifiesto un importante problema de desajuste o, como ahora se dice, de falta de acomodación a las expectativas de participación en el ejercicio del poder. Ello viene del proceso seguido desde el momento constituyente hasta la actualidad y de la cristalización de este proceso en la presente (y no en otra posible) forma de Estado.

Porque, según se indicaba anteriormente y al margen de la falta de consenso en materia de estructuración territorial, en el texto de la Constitución, única verificación jurídica posible del pacto constituyente, no sólo no se encontraba la actual determinación estatal de la distribución territorial del poder sino que había otra muy distinta; y aún la sigue habiendo. Y si hacemos una interpretación textual de la misma, nos encontramos con los tres grados de regulación a que antes nos referíamos: una regulación constitucional completa sobre las comunidades históricas; una regulación completa aunque condicionada al conglomerado territorial que se formase y a la voluntad autonómica de estos conglomerados asimilable a la anterior; y una configuración no sólo incompleta sino también indefinida (si se quiere, una prefiguración) para el resto de posibles territorios. En el primer y segundo tipo, su caracterización no venía tanto por el grueso de competencias materiales que habrían de asumir sus estatutos cuanto por la caracterización política que la Constitución otorgaba a estos nuevos entes y, como consecuencia, por su entronque constitucional dentro de la estructura compuesta del Estado. Eso es lo único que estaba marcado por completo en la Constitución y eso, como resultado, es lo que poseía y posee un marchamo, reconocimiento o estatus constitucional directo.

Por lo tanto, la Constitución no contenía ni embrión ni definición mínima de Estado federal de tipo alguno pero tampoco del Estado autonómico que después ha sobrevenido con carácter general y homogéneo. Y por eso no es exacto afirmar, como recogíamos antes, que el proceso estatuyente fuese un proceso constituyente o que se produjera, menos de tres años después de su promulgación, una extraña convención constitucional que modificara por completo el cuadro de su texto. Lo que sucedió fue cosa muy diferente.

Si bien se mira, la piedra de toque de todo el sistema residía en el papel que se otorgaba a los distintos estatutos de autonomía en relación con la Constitución y en relación con *la posición que los entes autónomos hubieran de obtener en la estructura estatal*. Y esto se encuentra palmariamente descrito en los artículos 151.2 y 152 CE: elaboración de los estatutos por la asamblea de parlamentarios, comisión mixta para el pacto con la Comisión constitucional del Congreso, referéndum popular del acuerdo y ratificación por las Cortes; sistema político parlamentario y poderes propios de las distintas instituciones autonómicas; sistema de autorreforma del Estatuto; Tribunal Superior de Justicia y posibilidad de creación de entidades territoriales propias.

Todo ello sólo indicaba que estas comunidades autónomas se integraban en el Estado con poder político propio por mandato de la Constitución, independientemente de que, además, *podieran* asumir de manera inmediata la totalidad del cuadro de competencias que la Constitución brindaba. Por lo tanto, *el prius de regulación se hallaba no en el llamado techo competencial sino en la posición que se les otorgaba dentro de la estructura estatal*. En tal situación, es evidente que sus respectivos estatutos, al margen de la “forma”, se convertían en verdaderas leyes constitucionales que *obligatoriamente* (y no simplemente con los contenidos “mínimos” a que hace referencia el art. 147) debían regular el sistema de gobierno y el sistema de reforma. No era un sistema federal porque no se otorgaba poder constituyente a los territorios mencionados, carecían de Constitución originaria y, entre otras cuestiones, no se les reconocía un poder judicial propio aunque, con algunas dificultades, se pudiera derivar un ordenamiento jurídico diferenciado e identificable. Y no era un sistema autonómico general y mucho menos uniforme por lo que ya hemos venido analizando, sino un sistema —y, en lo no desarrollado, pre-sistema— que contenía regulaciones constitucionales que otorgaban a los territorios naturaleza político estatal marcadamente separada.³⁴

³⁴ A. Ruiz Robledo, «Veinticinco años de Estado autonómico», en RDPol, núm. 58-59, monográfico, Madrid, 2003-2004, pág. 715. Con mayor carga crítica (porque sus observaciones se dirigían al texto de la Constitución poco antes de que fuese promulgada), T. R. Fernández señalaba que «las Comunidades especiales (es decir, las del art. 151 i la Revista catalana de dret públic, núm. 31, 2005

Y esto es lo que percibieron de inmediato las fuerzas políticas y sociales, el gobierno y hasta la institución militar. En cuanto suponía la mayor consagración de lo que ya entonces se denominaba *principio dispositivo*, venía a significar que por la vía de la voluntariedad sectores territoriales importantes del país (y, en concreto y entre otros posibles, Andalucía, Valencia, Aragón y Canarias) podían erigirse en entidades políticas constitucionales, sin mediación del Gobierno central y de sus correspondientes fuerzas de apoyo, compartiendo y, en su caso, discutiendo el reparto del poder político y su propia definición constitucional estatal con ese mismo Gobierno central. Y esto, y precisamente esto —que es lo que tenía de “rupturista” frente al mero “reformismo” el texto de la Constitución—³⁵ fue lo que no respetó el proceso de desarrollo constitucional posterior bajo la escasamente técnica pero conocida política del “café para todos”.

Se ha repetido con insistencia en que tanto los pactos autonómicos de 1981 como su primera culminación provisional en 1992 fueron opciones políticas legítimas constitucionalmente válidas y permitidas. En nuestra opinión esta afirmación debe matizarse en varios sentidos. Porque lo cierto es que, al margen del semifracaso de algunas opciones importantes consagradas en el Proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico, las líneas de fuerza que en ella se contenían, trasunto, a su vez, de los pactos de

disposición transitoria segunda) son entidades políticas *strictu sensu*, dotadas de un auténtico poder legislativo en el ámbito de sus competencias específicas [...]. Las Comunidades de Derecho común carecen, por el contrario, de ese poder legislativo propio, al que ningún pasaje del texto constitucional da apoyo directa o indirectamente [...]. La Constitución ha organizado, pues, dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, una de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas [...]», en *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. I, Madrid, UNED, 1978, pág. 351.

³⁵ En la denominada *Transición política*, las dos opciones principales fueron las del reformismo interno y la del rupturismo. *De facto*, triunfó la primera y ésta desmenuzó a la segunda; mas, lo cierto es que al margen de «las sombras del sistema constitucional español» (como se denomina la obra crítica colectiva al resultado de esa transición —ed. de J. R. Capella, Madrid, Trotta, 2003— en la que la gran ausente, en nuestra opinión, es la estructura territorial del Estado) el contenido del pacto constitucional reflejado en la Constitución ofrecía elementos normativos vinculantes en el tema territorial cuyo incumplimiento o “superación” todavía estamos pagando.

1981, se fueron implantando de manera mecánica y directa y, como se apuntaba más arriba, sin tener en cuenta la voluntad de los territorios afectados (y, podríamos decir, contra la voluntad política expresa manifestada en algunos de ellos).³⁶ Y la más importante de esas líneas fuerza no residía tanto en la igualación competencial (cosa que, como se sabe, no se ha dado plenamente en todos los ámbitos materiales posibles por falta de interés de los territorios afectados ni siquiera después de las reformas estatutarias habidas tras los pactos de 1992) como *en la igualación de la posición jurídico constitucional de todos los territorios*. Con ello se privaba de sentido a uno de los fines pretendidos por la Constitución y expresados en la diferenciación entre nacionalidades y regiones a que se refiere su artículo 2: crear un Estado integrador de territorios con conciencias sociales y políticas diferentes, como el preámbulo constitucional había dejado constancia,³⁷ dotándoles de estatus político-constitucionales específicos.

Luis López Guerra ponía énfasis en ese aspecto de integración como el elemento definidor del modelo autonómico³⁸ derivado de la Constitución; y en ello coincidimos. Pero, desde luego, no es el modelo derivado del proceso de desarrollo constitucional que *de facto* se ha producido. Éste responde mucho más adecuadamente a la visión descrita por E. García de Enterría, uno de los grandes mentores, como hemos señalado, de ese desarrollo: según este autor que rechaza expresamente que tal modelo pretenda restitución o justicia histórica alguna, la autonomía es, ante todo, una técnica funcional de gobierno.³⁹ Y como tal técnica funcional de gobierno se impuso.

³⁶ Vid. los relatos de acontecimientos, en C. Garrido López, *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, Tecnos, 1999; AAVV, *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Valencia, F. Prof. Manuel Broseta, 2001.

³⁷ «Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

³⁸ «Com a conseqüència, l'autonomia política no apareix com una tècnica optimitzadora de valor com la eficàcia administrativa o l'acostament del poder al ciutadans, sinó com la garantia de manteniment de la identitat d'unes realitats històriques, nacionalitats i regions, les quals es consideren com a ens preexistents i diferenciats», en L. López Guerra, «El model autonòmic», en *Autonomies*, núm. 20, pág. 171.

³⁹ «La autonomía territorial es una técnica funcional de gobierno y su apoyo verdadero, más que una hipotética justicia de restitución histórica o cultural, está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les conciernen, derechos que tienen igual quienes se amparan en ciertas tradiciones que los intereses mantienen y afirman que aquellos otros que

Revista catalana de dret públic, núm. 31, 2005

Pero, además, se ha impuesto como modelo no sólo de Estado realmente existente, por lo que decíamos anteriormente, sino también como modelo constitucional dotado, en consecuencia, de la plena normatividad y legitimidad que se predica de nuestra ley fundamental. Es decir, se ha convalidado por la vía ideológica lo que desde el punto de vista jurídico es de imposible justificación: atribuir el mismo nivel de legitimidad y fuerza constitucional a las autonomías configuradas en la Constitución que a las configuradas fuera de ella; y formando el mismo bloque (el bloque de la constitucionalidad) se ha elevado a categoría única la conjunción de unas y otras. Por eso sucede que cuando algún autor pretende explicar y justificar jurídicamente ese fenómeno se ve obligado a crear figuras realmente ingeniosas aunque, a nuestro parecer, poco convincentes. Así, M. Aragón viene a indicar que la peculiaridad de nuestra Constitución es la de ser una Constitución compleja y compuesta porque está formada por normas de rango distinto. Y, en tal sentido, añade que existen unas normas constitucionales primarias y unas normas constitucionales secundarias; y, por lo tanto, un poder constituyente primario y un poder constituyente secundario.⁴⁰ En consecuencia, su tesis es que el modelo estatal está perfectamente definido en todos sus rasgos constitucionales aunque le falten algunas cuestiones menores por perfilar; y de ahí deriva de manera expresa su posición general: «Creo que la fórmula constitucional-estatutaria que hemos adoptado se corresponde con una solución política de fondo, que ha sido la determinante de este modelo; la coexistencia de la nación española con las nacionalidades catalana y vasca, principalmente, y por ello, la

han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres y provienen del común de la estirpe», en E. García de Enterría, «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas», en *La revisión del sistema de autonomías territoriales*, Madrid, 1988, pág. 38.

⁴⁰ La cita merece la pena recogerla porque, en nuestra opinión, es un buen ejercicio de simulación jurídica en la misma línea en que actúa, según indicábamos, el llamado bloque de la constitucionalidad: «*Crec que si superem el temor a modernitzar vells conceptes i tractem d'adaptar-los a la nostra realitat jurídicopolítica, no resultaria incorrecte, doncs, parlar en l'ordenament espanyol d'unes normes constitucionals primàries i d'unes normes constitucionals secundàries i, per això mateix, d'un poder constituent primari i d'un poder constituent secundari amb les seves maneres genuïnes de manifestació de voluntat*». Vid. en M. Aragón, «L'Estat autonòmic: model indefinit o model inacabat?», en *Autonomies*, núm. 20, *op. cit.*, pág. 184.

también coexistencia del sentimiento nacional español con los sentimientos nacionalistas catalán y vasco. *Coexistencia que funciona (hasta ahora lo ha hecho) siempre que haya un equilibrio basado en la moderación, es decir, en un perfil bajo de estos sentimientos nacionales y nacionalistas»* (la cursiva es nuestra).⁴¹ Si, por decisión política de fondo, hace alusión a los pactos políticos postconstitucionales de 1981 y 1992, sin duda alguna, el autor acierta plenamente; si, en cambio, se refiere a la decisión política de fondo que expresó en su momento, mediante el supremo texto normativo de la Constitución, el propio poder constituyente, creemos, por la línea de argumentación seguida por nosotros, que yerra.

Llegamos con ello a lo que aquí se entiende como el punto último de nuestras consideraciones. Retomando la última cita, no creemos que del perfil bajo de los sentimientos nacionales y nacionalistas se tenga que desprender la constitucionalidad de un modelo ni mucho menos su mayor o menor grado de acierto político o social. Es, valga la opinión contraria, justamente al revés; y así lo ha sido durante casi tres siglos: de la conformación constitucional-estatal no ha dependido nunca —y, por lo que aquí se defiende, tampoco ahora— la aceptación o el rechazo estatales de los “perfiles de sentimientos nacionalistas”; y, probablemente, tampoco al revés. Tales llamados sentimientos han constituido —aunque sólo en cierta forma— una variable independiente del sistema porque, en cualquier grado, por una u otra vía, siempre se han encontrado fuera de él. El cambio histórico querido por la Constitución es que esos sentimientos, altos, bajos o medianos formaran parte integrante del propio sistema. *Por eso, de lo que ahora se trata, entendemos, es que han de ser parte del mismo, porque así lo entendió la Constitución o, al menos, una de las versiones que consideramos más razonables de la Constitución.*

Sin necesidad de volver a examinar al detalle la operación de los diversos pactos autonómicos, según se indicaba más arriba y hemos detallado en otro lugar,⁴² la fijación del mapa autonómico, la adjudicación de un bloque o

⁴¹ M. Aragón, *op. cit.*, pág.186.

⁴² M. J. Terol Becerra (coord.), «El Estado autonómico *in fieri*», en *Reforma estatutaria y reforma constitucional, op. cit.*, pág. 25-26.

patrón competencial común, la dotación general de asambleas legislativas, la creación de un sistema-tipo de gobierno autonómico, los mecanismos, más o menos unitarios, de transferencia de competencias, el reconocimiento generalizado de la identidad jurídica de las diversas comunidades autónomas y la dirección estrictamente jerarquizada de todo el proceso de implantación constituyen los rasgos esenciales del modelo tal y como ha llegado hasta nosotros; y tal como una buena parte de la doctrina parece querer que continúe indefinidamente.

2. Integración y descentralización como alternativas enfrentadas

Y, sin embargo, en nuestra opinión, no existe correspondencia jurídica entre Constitución y modelo estatutario. Son, como se ha indicado, dos planos que sin duda forzosa y forzosamente interactúan pero que contienen postulados, fines y lógicas diferenciadas, cuando no enfrentadas. Por eso, las perspectivas doctrinales que dicen partir *de Constitutione lata*, por ser ésta la función esencial del jurista, y no *de Constitutione ferenda*, están jugando con un poderoso equívoco cual es el de entender como Constitución lo que no es Constitución sino simple voluntad política legalmente formalizada.⁴³ En realidad, por lo que se lleva indicado, en la materia que estamos tratando existen dos modelos de Estado superpuestos: el modelo constitucional originario en el que se inscriben las comunidades autónomas *históricas*, además de la de Andalucía, y el modelo estatutario que podríamos llamar derivado en el que opera el resto de comunidades autónomas (salvo, evidentemente, Ceuta y Melilla). Y se trata de dos modelos cuya unificación, al haber operado en campos separados, hoy por hoy, es imposible, no sólo *de Constitutione lata*, sino también porque se mueven en relación con objetivos sociales, políticos y jurídico-constitucionales divergentes, respondiendo a dos cánones de difícil coexistencia y articulación: el de la descentralización,

⁴³ Son infinidad las aportaciones que se ven en la obligación de anunciar que sus análisis son “estrictamente jurídicos” y que, en consecuencia, en nuestro campo, operan sobre la base del derecho positivo constitucional (*de Constitutione lata*). No es el momento para detenerse en ello, pero, como ejercicio, no es especialmente dificultoso encontrar en ellas unos *ferenda* perfectamente asumidos y aún unos sistemas muy completos que no son extraíbles más que de presuntas “lagunas” constitucionales o incorrecciones técnicas; es decir, de la propia concepción ideológica del caso.

las segundas y el de la integración, las primeras. Vale la pena indicar algo obvio: una vez conseguida la integración, paralelamente se consigue la descentralización; *pero no al revés*.

Es cierto que la Constitución, al reconocer *in genere* el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, marcaba esos dos objetivos y que ambos han de perseguirse. Pero no lo es menos que los marcaba dando prioridad al de integración, como señalaba López Guerra, con esa regulación detallada y específica de todos sus contornos; tampoco deja de serlo que, de ellos, el que posee mayor impacto en la articulación política del Estado (y no meramente administrativa), es también el modelo integrador; y, por último, que es éste mismo el que más lejano está de conseguirse mientras que el descentralizador se halla funcionando razonablemente bien.

En consecuencia, estos momentos, a nuestro juicio, se caracterizan por el hecho de ofrecer, desde el punto de vista constitucional, una encrucijada con difícil compatibilidad: un modelo constitucional inacabado o, posiblemente, estancado (el de integración); y otro modelo, el de descentralización, en continuo desarrollo (y buena muestra de ello la tenemos en todo el actual proceso de reformas). Se produce, de esta forma, una descompensación evidente y una dinámica en sí misma irracional: a la presión del vector *integración* se responde con el vector *descentralización*. Y, como este último se mueve en el puro espacio de la decisión política coyuntural e incorpora, por su propia naturaleza, una exigencia de igualdad o uniformidad territorial y, en consecuencia, de generalización a todos los territorios, su puesta en escena genera un proporcional descenso de la capacidad integradora de la estructura territorial del Estado.

Pero, tal vez convenga detenerse en estos aspectos y buscar, finalmente, las salidas constitucionales que puedan encontrarse.

3. *Algunas propuestas de adecuación*

Si el cuadro descrito dibujara algunos rasgos esenciales propios de la realidad estructural normativa de nuestro Estado, parecería bastante obvio formular como propuesta primaria el reinicio de un proceso de interconexión entre esa realidad jurídico-política y la Constitución y viceversa. Este reinicio, en la misma línea de obiedad, habría de afrontar dos elementos complementarios y que se necesitan de manera imprescindible: dar término a los aspectos inacabados del pacto constituyente e incorporar al texto constitucional el resultado del proceso jurídico y político de creación del actual modelo real de Estado. En el primer aspecto, por lo que se ha indicado, cobra relieve la ausencia de plasmación del vector de integración política por el no-reconocimiento de la posición específica de las comunidades *históricas* y de la propia Comunidad de Andalucía dentro de la estructura estatal; en el segundo, destaca igualmente la ausencia de expresa definición y delimitación constitucional de la naturaleza político estatal del resto de las comunidades autónomas.

Se impone, de esta forma y en términos puramente sistémicos, la reforma de la Constitución y la consiguiente determinación constitucional de una estructura estatal compuesta y ya en funcionamiento pero que no puede aún considerarse terminada y coherente.⁴⁴ Por eso, desde tal perspectiva, la nueva generalización de las reformas estatutarias bajo las mismas pautas normativas y constitucionales que las anteriores no puede provocar más que la inflación del modelo general y el aumento de los desajustes mediante la consabida carrera de la homogeneidad competencial e institucional. Sin duda, el problema de la reforma constitucional no es tanto un problema técnico como un problema político; pero, cuando las diversas concepciones de los modelos de Estado dan lugar a un todo inorgánico y enfrentado, parece razonable pensar que es la hora de que se vuelva al camino de concurrencia entre las diversas opciones socio-políticas sobre el punto de

⁴⁴ Sigue siendo válida la afirmación de C. Viver Pi-Sunyer de que «en cuanto a la forma de Estado, nuestro ordenamiento no explicita cuál de los conceptos de autonomía política y, en consecuencia, cuál de los modelos de estructura territorial del poder pretende adoptar», en *Las autonomías políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pág. 20.

partida del pacto constituyente que dio lugar a nuestra actual forma de convivencia. Y por eso, también, desde una perspectiva doctrinal, tales condiciones políticas no han de marcar límites ni a la reflexión, ni al análisis crítico de nuestras pautas constitucionales: de hecho, salvo que se parta de concepciones perfectamente asumidas y expresas, resaltar las contradicciones es el primer y necesario tramo de su superación.