

MANUEL ARAGÓN REYES

(Universidad Autónoma de Madrid. Magistrado del Tribunal Constitucional)

La construcción del Estado autonómico

I. INTRODUCCIÓN

En España, la actual forma territorial del Estado es el fruto de un largo y complejo proceso de construcción. El hecho de que ese proceso pueda continuar en el futuro, dadas las expectativas ahora generadas por las reformas estatutarias e incluso por las posibles reformas constitucionales, no impide constatar que hoy hemos alcanzado un determinado modelo, el Estado autonómico, capaz, eso sí, como consecuencia de las proyectadas reformas normativas, de perfeccionarse, deteriorarse o transformarse. Los cambios no siempre conservan las cosas, al menos en sus elementos esenciales, puesto que a veces lo que persiguen o consiguen es destruirlas; ni siempre, aunque pretendan conservarlas, corrigiéndolas, las consolidan. Por otro lado, como es obvio, el mero cambio, por sí solo, no alberga, necesariamente, una connotación positiva: puede ser a mejor, pero también a peor; de todo ello la experiencia nos proporciona sobrados ejemplos.

Al margen, pues, de lo que nos depare el futuro, en el presente, como he dicho, tenemos un modelo territorial, con algunas imperfecciones, claro está, que convendría eliminar, y también con algunas carencias, que se debieran colmar, pero bastante estructurado y, por ello, definido.¹ Ese modelo, peculiar español, que se incluye, como una especie, en el género «Estado territorialmente compuesto», y cuya denominación, «Estado autonómico», ha sido acuñada por la doctrina, es el producto de una extensa serie de decisiones políticas, normativas y jurisprudenciales, que se remontan, en algunos casos a los tiempos de la transición, pero que se perfilan en la Constitución, los Estatutos de Autonomía, los pactos autonómicos y, de manera muy decisiva, en la sentencias del Tribunal Constitucional.

A examinar ese largo y complejo proceso de construcción y a señalar los rasgos principales del modelo así obtenido se dedican las páginas que siguen.

¹ Como un modelo definido, aunque inacabado, lo consideré ya hace años, explicando las razones que me conducían a ello en mi trabajo «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público* n° 20 (1995); después incluido en mi libro *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998, pp. 411-423.

2. TRANSICIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA TERRITORIAL

Una de las claves del extraordinario y ejemplar proceso de cambio político que se experimentó en España al pasar de una dictadura a una democracia, consistió en que las decisiones fundamentales sobre la forma de Estado y la forma de gobierno que la Constitución de 1978 vendría a recoger (Estado democrático, autonomías territoriales y Monarquía parlamentaria) se adelantaran a ella, adoptándose en las fases previas de la transición.²

Así, la democracia, y su requisito necesario, las libertades públicas, eran ya una realidad (aunque aún imperfecta) al inaugurarse en julio de 1977 las nuevas Cortes surgidas de las elecciones del 15 de junio, y al iniciarse en octubre de ese año el proceso constituyente. Para que aquellas elecciones fueran democráticas (como así ocurrió) primero había que establecer, al menos en sus líneas esenciales, la democracia misma. Y ello se hizo a través de un conjunto de normas y actos de variada índole, de los que señalaremos sólo los más relevantes: la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977 (previamente ratificada en referéndum popular el 15 de diciembre de 1976, con muy alto porcentaje de participación y de voto afirmativo), que formulaba como principios rectores del Estado (en radical oposición a los que regían hasta ese momento) la soberanía del pueblo, el sufragio universal, la democracia parlamentaria y los derechos fundamentales de la persona; el Real Decreto-ley de 8 de febrero de 1977, que modificó la ley de Asociaciones para que pudieran legalizarse todos los partidos políticos (proceso en el que constituyó un hito esencial la legalización, al amparo de esa norma, del Partido Comunista por acuerdo del Gobierno de 9 de abril de 1977); el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, que reguló el régimen electoral general de manera impecable (tanto que, después de la Constitución, continuó en vigor aplicándose a las sucesivas elecciones hasta que fue sustituido en 1985 por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que en sus líneas maestras respetaría aquel modelo de 1977); los Reales Decretos-leyes de 4 de marzo, 1 de abril y 2 de junio de 1977, por los que se reconoció el derecho de huelga, se garantizó la libertad de expresión, se extinguió la sindicación obligatoria y se reformaron radicalmente las estructuras sindicales; y los Instrumentos de 13 de abril de ese año, mediante los cuales se ratificaron por el Estado español (integrándose en nuestro ordenamiento) los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, la transformación de la Monarquía autoritaria legada por el franquismo, en una Monarquía parlamentaria se fue poniendo en marcha a través de la voluntaria autolimitación del Rey, sobre todo a partir de las elecciones de 1977 (antes, en 1976, y para impulsar el cambio político, sí usó de los poderes que las Leyes Fundamentales le conferían), y la regulación (provisional e incompleta) de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes por la Ley de 14 de noviembre de 1977. Ya en mayo de 1977 la Monarquía había recuperado la legitimidad dinástica, mediante la transmisión de los derechos sucesorios en la Corona efectuada por don Juan de Borbón a favor de

² Para mayor desarrollo sobre ello me remito a mi trabajo «La articulación jurídica de la transición», *Revista de Occidente* n° 54 (monográfico sobre la transición), noviembre de 1985; después incluido en *Estudios de Derecho Constitucional*, cit., pp. 21-36.

su hijo don Juan Carlos, con lo cual nuestro Rey, que había sido el sucesor del General Franco, pasaba a serlo también del último Monarca reinante, su propio abuelo don Alfonso XIII, lo que haría posible que, después, la Constitución pudiese reconocer (como así lo hizo en el art. 57.1) su condición de «legítimo heredero de la dinastía histórica».

En lo que se refiere a la organización territorial, que se orientaría de manera clara hacia un modelo de Estado basado en la autonomía regional, los primeros pasos se dieron ya con el Real Decreto-ley de 30 de octubre de 1976, que derogó el Decreto-ley de 1937 que había despojado a Guipúzcoa y Vizcaya de su régimen económico-administrativo peculiar, y con los Reales Decretos de 4 de marzo y 2 de junio de 1977, reguladores de las Juntas Generales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava. De todos modos, cuando esa reforma se acometió con mayor extensión y profundidad fue a partir del Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, que «restablecía» provisionalmente la Generalidad de Cataluña, y del Real Decreto de 17 de octubre siguiente, por el que se nombraba Presidente de la Generalidad a quien lo era (de la republicana) en el exilio, don Josep Tarradellas. Poco después, por Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978, se aprobó el régimen «preautonómico» para el País Vasco, y por sucesivos Reales Decretos-leyes dictados en ese mismo año se extendió la «preautonomía» a todas las regiones españolas.

Antes, pues, de que la Constitución se promulgase, e incluso mientras se iba elaborando, se decidió que el Estado no sería centralizado, sino que estaría basado en la autonomía territorial. Y aunque esa autonomía se configuró como «provisional» (lo que era lógico, a la espera de la Constitución) y de contenido más administrativo que político (éste último, obviamente, no podría determinarse por resoluciones, como aquéllas, emanadas sólo del poder ejecutivo), la decisión fue de gran calado, en cuanto que se erigió como principio de organización pública el de autonomía regional y se optó porque esa autonomía se extendiese a todo el territorio.

Decisión, por lo demás, coherente con las ideas políticas dominantes en la España de entonces: por contrario al franquismo, que fue dictatorial y centralizador, el nuevo régimen político tendría que ser democrático y descentralizador. La democracia y la autonomía territorial iban, pues, de la mano. Se pensaba que, de la misma manera que la democracia tenía que generalizarse en todo el ámbito nacional, la autonomía también.

Es cierto que la autonomía era exigida entonces de manera más enérgica en ciertas partes de España y, en tal sentido, se presentaba como una fórmula capaz de resolver esas cualificadas demandas y provocar, respecto de ellas, una mejor integración territorial. Pero también lo es que la opción por la autonomía no se tomó con el único objetivo de dar respuesta a aquellas concretas reivindicaciones (que esgrimían títulos históricos o culturales), ni tampoco en función exclusiva de su utilidad para producir aquella mejor integración. Estas fueron razones de mucho peso, desde luego, y muy importantes, pero no las únicas. Junto a ellas, como dije más atrás, estaba también la idea, casi indiscutible en aquellos años, de que la descentralización territorial era una fórmula de organización estatal más democrática y eficaz que la centralización y, en consecuencia, que la autonomía debería generalizarse (aunque no necesariamente con la misma intensidad) en todo el territorio del Estado. Señalar esto me parece importante para comprender mejor lo que vendría después.

Así comenzó la construcción de nuestro actual modelo territorial. Las medidas adoptadas durante la transición política pusieron en marcha ese modelo y marcaron profundamente su desarrollo.³

3. LAS PRESCRIPCIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

De las tres grandes decisiones que la transición prefiguró, la Constitución acabaría desarrollando y concretando dos de ellas: el Estado democrático (asegurando de manera suficiente la soberanía popular, articulando un amplio sistema representativo basado en elecciones periódicas y libres por sufragio universal y garantizando un completo catálogo de derechos fundamentales) y la Monarquía parlamentaria (definiendo la posición y las funciones del Rey y detallando las relaciones entre las Cámaras y el Gobierno); pero no la tercera, la autonomía territorial, cuya concreción y desarrollo la propia Constitución trasladó a un momento posterior: el del establecimiento de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

La Constitución sí determinó, de manera inmediata, para todos los municipios y provincias (arts. 137 y 140 a 142), la autonomía local, aunque, como suele ocurrir en otros textos constitucionales, sin entrar en detalles sobre su contenido competencial, que dejó en manos del legislador, sometido, eso sí, a los límites que impone el reconocimiento por la Constitución de esta garantía institucional, cuya imagen maestra (que no cabe entender igual según se trata de municipio o de provincias) ha de ser preservada.

No hay que minusvalorar la importancia de la autonomía local, cuya naturaleza administrativa (mejor, ejecutivo-gubernativa) no puede ocultar su indudable significado político. Pero, salvo el breve apunte anterior, no volveré a referirme a ella, ya que no es esa autonomía el objeto de este trabajo, sino la que en la transición se llamaba «autonomía regional» y hoy, en la Constitución (art. 2), «autonomía de las nacionalidades y regiones».

Pues bien, en relación con esta autonomía la Constitución, como ya he dicho, no culminó el proceso de su definición, difiriendo su desarrollo a una etapa posterior, y provocando con ello una «desconstitucionalización»⁴ que afectaba a la estructura territorial del Estado. No obstante, esa «desconstitucionalización» no lo fue de manera total, ni mucho menos, porque en la Norma Fundamental se

³ Eliseo Aja, en *El Estado Autonómico. (Federalismo y hechos diferenciales)*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 46-50, destaca muy bien la importancia de aquellas decisiones de la transición relativas a la «preautonomía» y su generalización, así como la influencia que tendrían en el posterior desarrollo del Estado autonómico.

⁴ Sobre la que muy pronto llamaría la atención Pedro Cruz Villalón, en un agudo trabajo («La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 4 [1981], pp. 53 a 63; después incluido en su libro *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 1999, pp. 381 a 394), aunque quizás extremando la extensión y el grado de la «desconstitucionalización» operada.

contendrían un conjunto de prescripciones que los futuros Estatutos de Autonomía habrían de respetar. De ese modo, la Constitución, que no determinaría un modelo específico de Estado desde el punto de vista de la organización territorial, sí contendrá, al menos, un modelo genérico (Estado «con» autonomías territoriales) estableciendo un marco estructural y unos principios básicos sobre la materia que habrían de ser observados a la hora de concretar, mediante el desarrollo autonómico, la forma territorial resultante, cualquiera que fuera ésta.⁵

Así, la Constitución determina que habrá un solo Estado (art. 1.1); que la Nación española se caracteriza por su «indisoluble unidad» (art. 2), y que la soberanía nacional reside en el pueblo español (art. 1.2); que las «nacionalidades y regiones» tienen reconocido el derecho a la autonomía y garantizada la solidaridad entre ellas (art. 2); que en el ejercicio de aquel derecho (ya sea por las nacionalidades o las regiones, sin que la Constitución tampoco identifique cuáles son las unas y las otras) surgirán entidades con una común denominación, «Comunidades Autónomas», cuya diversidad no podrá implicar privilegios ni originar discriminaciones, garantizándose que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (arts. 137, 138 y 139); que el acceso a la autonomía habrá de seguir unos determinados procedimientos (arts. 143 y 151); que en ningún caso se permitirá la federación de Comunidades Autónomas (art. 145.1 CE); que los Estatutos de Autonomía serán la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, organizadora de sus instituciones y atributiva de sus competencias (art. 147), que se aprobarán como leyes orgánicas (art. 81) y que su elaboración habrá de seguir unos cauces específicos (arts. 146 y 151); que las competencias del Estado están fijadas en una lista de materias (art. 149), como también lo están las que pueden asumir las Comunidades Autónomas (art. 148); y, en fin, que la autonomía del máximo grado será autonomía política y por ello comprenderá la existencia de gobiernos y parlamentos propios (art. 152), es decir, que la división territorial del poder puede alcanzar al legislativo y al ejecutivo, pero no al poder judicial, que es único en toda España (art. 117).

Estas son las previsiones constitucionales más relevantes sobre la organización territorial del Estado que el desarrollo autonómico tendría necesariamente que respetar. Los Estatutos de Autonomía ni pueden desconocerlas ni contradecirlas.

Ahora bien, junto a esas normas imperativas, la Constitución deja la puesta en marcha del modelo territorial y su concreta realización en manos del principio dispositivo, pues no determina ni cuántas Comunidades Autónomas habrá, ni si todas tendrán autonomía política o habrá algunas sólo con autonomía

⁵ La importancia (y trascendencia) de las prescripciones constitucionales sobre la autonomía territorial, capaces de imponer claros límites a la amplia apertura que también, sobre la materia, la Constitución prevé, ha sido muy bien destacada por Juan J. Solozábal Echavarría, en su libro *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, en especial, pp. 72-90.

administrativa, ni cuántas competencias asumirá cada una de ellas. El acceso a la autonomía será voluntario (arts. 143 y 151), las provincias o conjunto de provincias con características comunes, que deseen constituirse como Comunidad podrán optar por una autonomía de primer grado, con el máximo de competencias (art. 151.1) o por una autonomía de segundo grado, con menores competencias (art. 148.1, en relación con art. 143), aunque esa diferencia podría ser sólo transitoria, ya que transcurridos cinco años (148.2) estas segundas Comunidades Autónomas, mediante la reforma de sus Estatutos, tendrían capacidad para ampliar sus competencias igualándose incluso con las primeras.

En resumen: la conversión en definitivas de las autonomías «provisionales» de la transición, la confirmación o modificación de sus demarcaciones territoriales, la opción por una autonomía política o administrativa, o con más o menos competencias, la configuración, en suma, del «mapa autonómico» no se realizó por la Constitución, sino que quedaba sujeta a impulsos posteriores.

4. EL DESARROLLO AUTONÓMICO

4.1 El desarrollo normativo

4.1.1 *Primera fase, de 1979 a 1983: la generalización, diferenciada, de la autonomía política en todo el territorio. Los Estatutos de Autonomía y los Acuerdos Autonómicos de 1981*

El País Vasco, Cataluña y Galicia fueron las primeras Comunidades Autónomas que surgieron. Su acceso a la autonomía y la elaboración de sus respectivos Estatutos (aprobados, en los dos primeros casos, el 18 de diciembre de 1979, y en el último, el 6 de abril de 1981) se realizó de acuerdo con lo previsto en el art. 151.2 y la disposición transitoria segunda de la Constitución. No obstante, el caso gallego ya dio lugar a un amplio debate político, que perdieron los que intentaban circunscribir a Cataluña y el País Vasco el modelo de autonomía plena o más intensa. Una situación análoga se produjo con Andalucía (que, a diferencia de los tres casos anteriores, no podía acogerse a la ventaja procedimental de la disposición transitoria segunda de la Constitución y había de acudir a lo previsto en el art. 151.1 CE si pretendía acceder a la autonomía plena). Allí triunfó, con el referéndum de 28 de febrero de 1981, y frente a la oposición del Gobierno, la opción por adquirir esa plena autonomía y, por tanto, poseer un Estatuto de los previstos en el art. 151.2 CE, que fue aprobado el 30 de diciembre de 1981.

También se adoptaron entonces las disposiciones necesarias (previstas en los arts. 156 a 158 CE) para la financiación de la autonomía territorial mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Mientras tanto, los problemas surgidos en torno a los Estatutos gallego y andaluz, la situación creada por el fallido golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 y la constatación de que la «desconstitucionalización» en materia de organización territorial del Estado imponía una prolongación material del proceso constituyente y, por ello, del necesario consenso entre los dos grandes partidos nacionales, condujeron a UCD y PSOE a concluir un pacto que pusiese orden en el desarrollo autonómico, es decir, en los procesos de acceso a la autonomía de las demás partes del territorio nacional, pacto que se formalizó mediante los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981.⁶

La consecuencia de aquellos Acuerdos fue que los demás territorios accederían a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución y, por ello, con menor amplitud competencial (aunque se trataría en todo caso de autonomía política) que el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, con la excepción de Navarra, que accedería a la autonomía plena a través de lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución (lo que se produjo mediante la Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, o LORAFNA, de 10 de agosto de 1982) y de Valencia y Canarias, que, pese a acceder a la autonomía por el art. 143 CE, recibirían otras competencias a través de sendas leyes orgánicas de transferencias, según lo previsto en el art. 150.2 CE (Estatuto de Valencia de 1 de julio de 1982 y Ley Orgánica de transferencia de 10 de agosto de 1982; Estatuto de Canarias de 10 de agosto de 1982 y Ley Orgánica de transferencia de la misma fecha). Los Acuerdos Autonómicos de 1981 adoptaron, pues, una decisión del máximo relieve en el proceso de construcción territorial del Estado: generalizaron la autonomía configurándola en todo caso como autonomía política, aunque con distinto nivel competencial.

En 1983 finalizó esa fase del proceso autonómico, con todos los Estatutos aprobados y todo el territorio nacional, a excepción de las ciudades de Ceuta y Melilla, organizado en diecisiete Comunidades Autónomas. El modelo resultante tenía las siguientes características:

- 1.– Generalización de la autonomía territorial.
- 2.– Caracterización, también general, de esa autonomía como autonomía política (todas las Comunidades tendrían potestad legislativa y, por ello, además de gobiernos, parlamentos propios).
- 3.– Diferenciación competencial, con cinco Comunidades dotadas de un mayor nivel competencial (el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra), dos con competencias cuasi plenas (Comunidad Valenciana y

⁶ No resulta tan relevante, a los efectos del desarrollo autonómico, el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) de 1982, que no fue apoyado por ese amplio consenso y que no llegó a convertirse en Ley, pues resultó anulado, en su contenido principal, por la STC 76/1993, de 5 de agosto, dictada en recurso previo. El resto no inconstitucional de aquel Proyecto de Ley acabó convirtiéndose en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, con un alcance muy limitado en la materia de que estamos tratando.

Canarias) y el resto con un grado menor de competencias. De ahí que cupiera hablar entonces de Comunidades de primer y segundo grado.

4.– Tres tipos de Estatutos: unos, los previstos en el art. 151.2 de la Constitución (y por ello necesitados de referéndum autonómico para su reforma, art. 152.2 CE), que fueron los del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; el especial de Navarra, la LORAFNA, auténtica ley paccionada (cuya reforma sólo a través de pacto entre la Comunidad Foral y el Estado puede realizarse); y el resto de los Estatutos, en cuya reforma no interviene el referéndum, y en los que además las Cortes Generales (como en todos los Estatutos, a excepción del de Navarra), a la ahora de aprobarlos, no tienen límites para fijar su contenido.

4.1.2 Segunda fase, a partir de 1992: la homogenización de la autonomía. Los Acuerdos Autonómicos de 1992 y las sucesivas reformas estatutarias

A partir de 1989, transcurridos ya cinco años desde la aprobación de los últimos Estatutos, las Comunidades Autónomas con menor nivel de competencias podían aspirar a su ampliación en virtud de lo previsto en el art. 148.2 CE. Se abrió, pues, otra fase del desarrollo autonómico y, para ordenarlo, los dos grandes partidos nacionales, entonces el PSOE y el PP, concluyeron un nuevo pacto, en febrero de 1992, mediante el cual se decidió dicha ampliación competencial para equiparar prácticamente a aquellas Comunidades con las de primer grado. Fruto de los Acuerdos Autonómicos de 1992 fue la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que a modo de norma-puente realizó la transferencia, generalizada, de competencias mientras se procedía a la reforma de los Estatutos. Tales competencias se trasladaron, finalmente, a los Estatutos, reformados en marzo de 1994.

Se produjo así un acercamiento muy próximo a la igualación competencial de las Comunidades de segundo grado con las de primer grado, igualación que, sustancialmente, se culminaría con las posteriores reformas de Estatutos aprobadas entre 1996 y 1999,⁷ siempre con el consenso de los dos grandes partidos nacionales. Antes, en 1995, y también por consenso, se dictaron los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla (Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo), completándose, pues, el llamado «mapa autonómico», y extendiéndose la autonomía a todo el territorio del Estado.

Mientras tanto, por simples Resoluciones («generales», previstas para suplir el Reglamento parlamentario y que requieren el acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, en el Congreso, y de la Mesa de la Comisión de Reglamento oída la Junta de Portavoces, en el Senado) de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16

⁷ Galicia, aunque con Estatuto del art. 151 CE, no había recibido, en principio, un nivel competencial enteramente equiparable al del resto de las Comunidades de primer grado, por lo que, además de las competencias atribuidas en 1981 por el Estatuto, recibiría otras posteriores mediante la Ley Orgánica de transferencia 16/1995, de 27 de diciembre, y la Ley Orgánica de transferencia 6/1999, de 6 de abril.

de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, se reguló el procedimiento que habían de seguir en las Cortes Generales los proyectos de reforma de Estatutos de Autonomía elaborados por los parlamentos autonómicos (que ostentan el monopolio de la iniciativa de reforma). Entre otros extremos, en lo que aquí interesa, esas resoluciones reconocieron a dichos parlamentos la facultad de retirar la iniciativa de reforma (ya se tratara de Estatutos aprobados en su día por la vía del art. 146 CE o por la del 151 CE, es decir, de los Estatutos de todas las Comunidades, a excepción de la LORAFNA de Navarra, cuya reforma el parlamento estatal puede ratificar o rechazar, pero no enmendar) antes de la aprobación del texto definitivo por las Cortes Generales.⁸ Es curioso que, mediante estas Resoluciones, cuyo relieve normativo no es muy alto en nuestro sistema de fuentes del Derecho, se adoptase una decisión de tanta trascendencia como la de hacer inmodificables los Estatutos de Autonomía por las Cortes Generales si no mediaba el consentimiento (aunque fuera por omisión) de los respectivos parlamentos autonómicos.⁹

Dicho lo anterior, solo queda por señalar respecto de esta segunda fase del desarrollo autonómico que el modelo resultante al final de este proceso reunía las siguientes características:

- 1.— Práctica homogeneización competencial de las diecisiete Comunidades Autónomas, con la única distinción de ciertos «hechos diferenciales» (derivados de la insularidad, el idioma, el régimen económico-fiscal o el Derecho civil especial) que se dan en algunas de ellas.
- 2.— Existencia de dos ciudades, Ceuta y Melilla, con Estatuto de Autonomía, que, a diferencia de las Comunidades, no gozan de autonomía política, sino administrativa (o ejecutivo-gubernativa), ya que de sus órganos no pueden emanar leyes, sino únicamente actos y reglamentos.
- 3.— Práctica igualación de la naturaleza jurídica de los Estatutos de las Comunidades, pues en todos ellos el monopolio de la iniciativa de reforma lo tiene el parlamento autonómico, sin cuyo consentimiento, además, no podrá culminarse una reforma ya iniciada, en cuanto que se les reconoce la facultad de retirarla de las Cortes Generales antes de su aprobación definitiva por éstas.
- 4.— Singularidad de los Estatutos de las dos ciudades, cuya reforma pueden iniciarla, además de las propias Asambleas, las Cortes Generales y el Gobierno del Estado, pudiendo, por ello, culminarse dicha reforma sin el consentimiento autonómico.

⁸ Algo que va más allá de la singular previsión del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que en su art. 61.4 exige que las Cortes Valencianas deban pronunciarse (sin especificar los efectos) sobre las modificaciones que las Cortes Generales pudieran introducir en la propuesta de reforma del Estatuto.

⁹ Para mayor detalle me remito a mi trabajo «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en la *Revista de Documentación Administrativa* n° 232-233 (1992-1993); después incluido en *Estudios de Derecho Constitucional*, cit., pp. 383-410.

4.1.3 Última fase: los actuales proyectos de reforma estatutaria

Recientemente se ha abierto una nueva fase en el proceso, primero con la Propuesta de nuevo Estatuto para el País Vasco, que fracasó en el Congreso de los Diputados y, después, con las Propuestas de reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, ya aprobados por las Cortes Generales y, en el caso catalán, sometido al preceptivo referéndum. Y también se han iniciado las reformas de otros Estatutos.

Sin embargo, de lo que pueda resultar en esta última fase del desarrollo autonómico no voy a tratar aquí, de un lado porque está en buena parte *in fieri* o *sub iudice* y, de otro, y principalmente, porque sobre esos asuntos no debo pronunciarme.

Por tanto, las reflexiones que después formularé sobre el modelo autonómico tendrán únicamente en cuenta el resultado del proceso autonómico español hasta marzo de 2006, y se basarán en el análisis de las normas que estuvieron hasta ese momento en vigor, absteniéndome de expresar cualquier hipótesis sobre el futuro que pueda avizorarse en función de las reformas ahora en marcha o de recientísima aprobación.

4.2 El desarrollo jurisprudencial: el papel desempeñado por el Tribunal Constitucional

4.2.1 Características generales

Dadas la inconcreción constitucional sobre la materia, la escasa precisión en algunos puntos de los propios Estatutos de Autonomía y la complejidad del proceso y del mismo conjunto normativo en que éste ha venido fraguando, era inevitable que el Tribunal Constitucional hubiera de cumplir una función decisiva en la articulación y definición del modelo autonómico. Así se señaló, autorizadamente, desde el primer momento,¹⁰ y así ha ocurrido, hasta el punto de que sin el Tribunal Constitucional, concretando y garantizando la distribución territorial de competencias y, en suma, equilibrando el sistema, el Estado Autonomico, sencillamente, no hubiese podido funcionar. Sin demérito, claro está, del desarrollo normativo, puede decirse –y no es exagerado–, que nuestro Estado autonómico ha sido construido, principalmente, por el Tribunal Constitucional a través de sus sentencias. Por ello a ese Estado me atreví a calificarlo, ya muy tempranamente, como «Estado jurisdiccional autonómico».¹¹

En lo que sigue destacaré¹² los aspectos más relevantes de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, aunque sólo sea a título de ejemplo, ya que no es

¹⁰ Eduardo García de Enterría: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 152 y 207.

¹¹ Manuel Aragón: «¿Estado jurisdiccional autonómico?», en *Revista Vasca de Administración Pública* n° 16 (septiembre-diciembre 1986), pp. 7-12.

¹² Con cita únicamente de las sentencias de cabecera, que otras reiterarán.

preciso entrar en detalles, pues, para mayor precisión, me basta con remitirme a una reciente obra que selecciona y sistematiza de manera excelente esa doctrina.¹³

4.2.2 Sobre los presupuestos fundamentales del Estado autonómico

- 1.- Nuestro sistema se basa en la unidad del Estado y del ordenamiento jurídico, así como en la posición de superioridad del Estado sobre las Comunidades Autónomas (STC 4/1982).
- 2.- La Constitución utiliza el término Estado en un doble sentido: de un lado, como totalidad de las instituciones públicas (incluyendo, pues, las de las entidades territoriales autónomas), y, de otro, como conjunto de las instituciones generales o centrales (sin incluir entonces a las que gozan de autonomía territorial) (STC 32/1981).
- 3.- Autonomía no es soberanía (STC 4/1981).
- 4.- La autonomía de las Comunidades es política y no administrativa (STC 25/1985).
- 5.- Los derechos históricos a que alude la disposición final 1ª CE sólo pueden adquirir validez en el marco de la Constitución y en completa coherencia con ella (STC 76/1988).
- 6.- La solidaridad y lealtad en el seno del Estado autonómico son exigencias no sólo políticas, sino también jurídicas (SSTC 64/1990, 208/1999).
- 7.- La autonomía local debe ser considerada como garantía institucional (STC 32/1981).

4.2.3 Sobre el sistema de fuentes del Derecho en relación con el Estado autonómico

- 1.- Los Estatutos forman parte del bloque de la constitucionalidad, están plenamente subordinados a la Constitución y, por ello, deben ser interpretados siempre de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional (SSTC 76/1983, 99/1986). Los Estatutos gozan de especial rigidez, frente a las demás disposiciones infraconstitucionales ya que no pueden ser reformados unilateralmente por el poder legislativo estatal (STC 56/1990).
- 2.- Las leyes orgánicas previstas en el art. 150.2 CE han de recaer sobre materias de competencias exclusiva del Estado y, por ello, distintas de las que pueden, a través de los Estatutos, atribuirse a las Comunidades Autónomas, de manera que los Estatutos no pueden servir para realizar la función de aquellas leyes orgánicas, que, por su propia naturaleza, han de ser disponibles unilateralmente por el Estado (STC 56/1990).
- 3.- Las leyes orgánicas sobre derechos fundamentales (art. 81.1 CE) no impiden que sobre algunas de sus materias pueda haber legislación complementaria de

¹³ Germán Fernández Farreres: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Portal Derecho, Madrid, 2005.

las Comunidades Autónomas si tienen competencias para ello (SSTC 137/1986, 173/1998).

4.– Las Cortes Generales no pueden emanar leyes interpretativas, en general, de la Constitución ni, por ello, del sistema de distribución territorial de competencias, pues esa función corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional (STC 76/1983). Esta doctrina fue complementada y modulada, aclarando que tampoco los parlamentos autonómicos pueden dictar ese tipo de leyes interpretativas generales, y concretando, no obstante, que sí caben –tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas– cuando se limitan a la interpretación concreta de sus propias competencias salvando, claro está, el posterior criterio que el Tribunal Constitucional pueda emitir respecto de dicha operación interpretativa (SSTC 227/1988 y 179/1996).

5.– Las leyes de armonización (art. 150.3 CE) no son un instrumento inmediato y normal a disposición del Estado, sino sólo subsidiario y excepcional cuando no sea posible conseguir esa armonización (que tampoco tiene por qué ser uniformización) a través de los medios ordinarios (legislación básica, sobre todo) (STC 76/1983).

6.– Las normas básicas han de concebirse materialmente (STC 32/1981) aunque su formalización, salvo excepciones, debiera contenerse en leyes (SSTC 1/1982, 69/1988, 188/2001).

7.– La LORAFNA opera como un Estatuto de Autonomía para Navarra, y su proceso de adopción gozó de plena validez constitucional (SSTC 16/1984, 15/2000).

4.2.4 Sobre la distribución territorial de competencias: los ámbitos respectivos de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

En este punto, efectuar un breve resumen, materia por materia, sería imposible, dada la extraordinaria magnitud y la riqueza de concreción, caso por caso, que la doctrina del Tribunal, inevitablemente, ha ido alcanzando. Ha sido, y sigue siendo, una ardua tarea jurisprudencial (realizada al resolver los conflictos de competencia, pero también los recursos, e incluso las cuestiones, de inconstitucionalidad) la que el Tribunal ha tenido que llevar a cabo para construir cánones y criterios de resolución para los conflictos normativos, a efectos de clarificar el sistema y garantizar, equilibradamente, tanto las competencias del Estado como las de las Comunidades Autónomas. La tarea de concretar y dotar de eficacia a la autonomía territorial, así como la de concretar y dotar de eficacia a los derechos fundamentales, han sido, sin duda, las dos mayores aportaciones (en cantidad y calidad) del Tribunal a la tarea colectiva de realización del Estado constitucional.

En lo que sigue me limitaré a señalar algunas de las cuestiones más significativas de esa jurisprudencia sobre la distribución territorial de competencias, en relación, no con los diversos títulos estatales del 149.1.2ª al 149.1.32ª CE (y menos con los múltiples títulos estatutarios), pues, como dije, ello excedería las dimensiones de este

trabajo, sino con ciertas cláusulas generales que afectan al sistema competencial en su conjunto.

1.– El ámbito de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) no es coextenso a las competencias atribuidas al Estado y, en cuanto a los derechos fundamentales, no supone, por principio, la reserva al Estado de una materia, sino de la regulación de un segmento nuclear de la misma (STC 173/1998).

2.– La cláusula del art. 149.1.1ª CE es criterio interpretativo del contenido de las competencias del Estado (STC 32/1983), límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en defecto de título estatal específico (STC 87/1985) y título complementario para dotar de efectividad la competencia estatal (STC 152/1988).

3.– Por lo que se refiere al art. 149.3 CE el Tribunal se ha ocupado escasamente de la cláusula de prevalencia (a la que alude sin mayores precisiones en la STC 76/1983) no extrayendo de la misma la operatividad que quizás tiene; ha interpretado de manera muy correcta la cláusula residual de atribución de competencias; y ha entendido de forma sumamente restrictiva (a partir, sobre todo, de la STC 61/1997) la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, lo que ha recibido importantes críticas doctrinales.

4.2.5 Sobre la incidencia en la distribución competencial interna de la integración de España en la Comunidad Europea.

1.– Esa integración no viene a alterar la distribución territorial de competencias, dado que la ejecución del Derecho Comunitario europeo corresponde a la instancia (Estado o Comunidad Autónoma) que ostente materialmente la competencia según el bloque de la constitucionalidad (SSTC 252/1988, 76/1991).

2.– Ello no significa que el Estado quede inerte para actuar en garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario europeo si la Comunidad Autónoma competente no lo ejecuta, o lo ejecuta desviadamente (SSTC 252/1988, 80/1983, 165/1994, 45/2001, aunque concretan sólo algunas de las soluciones al respecto).

5. CARACTERES ACTUALES DEL ESTADO AUTONÓMICO

5.1 Un modelo definido

Como consecuencia del desarrollo normativo y jurisprudencial al que acabo de aludir, el Estado con autonomías territoriales previsto (aunque no establecido) por la Constitución ha alcanzado en la actualidad una determinada forma: la del Estado autonómico, cuyas características se han ido perfilando a lo largo de aquel proceso de construcción. Y esas características, hoy por completo definidas, son las siguientes:

1.— Se trata de un Estado políticamente descentralizado, esto es, una especie singular dentro del género «Estado compuesto».

2.— Esa descentralización política (respecto de los poderes legislativo y ejecutivo) ha alcanzado un nivel equiparable al máximo que sólo tienen algunos Estados federales, si bien la descentralización no alcanza en cambio al poder judicial.

3.— Con excepción de una parte pequeña del territorio (las ciudades de Ceuta y Melilla), y salvo determinados «hechos diferenciales», la descentralización política es general y simétrica.

4.— El sistema de distribución territorial de competencias, que es uno de los más complejos que el Derecho comparado ofrece, se ha venido concretando por obra del Tribunal Constitucional, que desempeña así, en mayor medida que sus equivalentes en otros Estados compuestos, la función de pieza capital de dicho sistema.

5.— La articulación jurídica de la estructura territorial del Estado no se contiene en un único texto, la Constitución, sino en un bloque normativo (también de los más complejos en el panorama del Derecho comparado) formado por la Constitución y diecinueve Estatutos de Autonomía. A esta última característica me referiré después con más detalle.

5.2 ¿Modelo inacabado?

Al margen de que, por algunos sectores políticos o doctrinales, se planteen demandas de modificación del modelo o se postule la conveniencia de reformar la Constitución para consolidarlo, dotando de mayor estabilidad y claridad a la organización territorial —pretensiones acerca de las cuales no debo pronunciarme—, sí cabe señalar (por ser cuestiones ampliamente compartidas por la opinión política y la doctrina jurídica) que el Estado autonómico adolece de ciertas carencias, al menos en tres aspectos importantes: la coordinación, la cooperación y la integración.

Para remediarlas se ha venido propugnando, de un lado, el reforzamiento de las relaciones intergubernamentales mediante la puesta en marcha de la Conferencia de Presidentes y la revitalización de las conferencias sectoriales; y, de otro, la reforma del Senado para convertirlo en auténtica cámara de representación territorial. En teoría, ambas propuestas son razonables: el problema está en la dificultad práctica de establecer instituciones «comunitarias», así como fórmulas de negociación y resolución multilateral de los asuntos, en un Estado, como el nuestro, en el que existen fuertes seccionalismos territoriales. Aparte de que, en concreto, a la hora de modificar la composición y funciones del Senado (objetivo de una de las reformas constitucionales propuestas por el Gobierno), pueden plantearse muy diversas alternativas (el Informe del Consejo de Estado expone algunas) cuya validez no cabe juzgar en abstracto, sino sólo en relación con el modelo de Estado del que se parte; pues me parece que el tipo de Senado está en función de la estructura territorial, y no al revés.

De todos modos, pese a las carencias señaladas (y no son las únicas), no puede negarse que el Estado autonómico ha funcionado hasta ahora de manera bastante aceptable, y que a él, en gran parte, se debe el indudable desarrollo político, social,

económico y cultural que España ha experimentado en los últimos veinticinco años. A ese éxito ha contribuido quizás también la sustancial flexibilidad y apertura del modelo (alejado de otras construcciones más geométricas y cerradas), así como el método gradualista y «funcionalista» a través del cual se ha venido construyendo. Creo que puede decirse con ecuanimidad que nuestro Estado autonómico ha sido, hasta ahora, un modelo en el que sus virtudes prevalecen sobre sus defectos. Por ello, aunque susceptible de mejora, sería una injusticia y un error menospreciarlo.

5.3 El ordenamiento constitucional territorial.

5.3.1 El «bloque constitucional»

La complejidad de nuestro Estado autonómico origina que para enjuiciar en cada caso a qué instancia territorial (estatal o autonómica) corresponde una determinada competencia haya que acudir, además de a la Constitución y el correspondiente Estatuto, a otras normas del Estado que ejercen una función de atribución o delimitación competencial. Así ocurre con las leyes-marco previstas (y prácticamente inéditas) en el art. 150.1 CE, las leyes orgánicas de transferencia o delegación (que han sido más utilizadas, no siempre de manera constitucionalmente correcta) previstas en el art. 150.2 CE y las leyes de armonización (inéditas tras el fracaso de la LOAPA) previstas en el art. 150.3 CE. También, por previsión constitucional (o incluso estatutaria) es menester acudir a otras leyes orgánicas (por ejemplo, la LOFCA, art. 157.3 CE; la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, art. 149.1.29ª CE; o la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 152.1 CE), así como leyes ordinarias e incluso reglamentos (que contienen las «bases», «normas básicas» o «legislación básica», a las que alude tan frecuentemente el art. 149.1 CE), que no atribuyen, pero sí delimitan competencias, y que han de tenerse en cuenta a la hora de precisar y enjuiciar las competencias territoriales que pudieran ser controvertidas.

Ahora bien, que ese amplísimo conjunto normativo sirva de canon para determinar en cada caso a qué instancia territorial pertenece la competencia, no convierte por ello a todos sus normas en supraordenadas. De un lado, porque las de naturaleza infraconstitucional serán, como es obvio, un parámetro siempre condicionado a su necesaria adecuación a la Constitución; y de otro, y principalmente, porque, salvo la Constitución y los Estatutos, las demás normas que integran el canon de contraste no gozan de una rigidez cualificada y, en consecuencia, pueden ser modificadas unilateralmente por el poder normativo ordinario del Estado, esto es, están siempre a disposición de ese poder, que puede así configurar de manera móvil, en cada momento, ese amplio segmento del parámetro de control.

Por ello, aunque jueguen un papel competencial, no todas las normas de ese amplio conjunto desempeñan una función constitucional (es decir, supraordenada y por ello dotada de la suficiente rigidez que la hace indisponible por el poder normativo ordinario del Estado). Esta función constitucional sólo la desempeñan, pues, la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía. Las demás normas de concreción competencial son, si se quiere, «desarrollo» de la Constitución, pero no complemento necesario de ella, en cuanto que no «constituyen» el sistema de organización

territorial y, por lo mismo, no lo «preservan» (por no estar formalmente blindadas) frente a la actuación ordinaria de los poderes públicos.

De ahí que se haya dicho que ese conjunto normativo integrado por la Constitución y los Estatutos forma la «Constitución territorial»¹⁴ o la «Constitución total»,¹⁵ de España, o el «bloque constitucional» (para diferenciarlo del «bloque de constitucionalidad», en el que también se integrarían otras leyes atributivas o delimitadoras de competencias, pero no preservadas por una especial rigidez).¹⁶ Un conjunto normativo, pues, integrado por normas constitucionales «primarias» (la Constitución) y normas constitucionales (o «cuasi constitucionales») ¹⁷ «secundarias» (los Estatutos),¹⁸ las segundas, como es obvio, enteramente subordinadas a las primeras. Quizás también podría utilizarse para ese conjunto el término «ordenamiento constitucional», al que apela el art. 8 CE. Un ordenamiento complejo (como complejo también lo es el Estado autonómico que regula) y de estructura piramidal (como todo ordenamiento jurídico, que impone la existencia de una norma suprema, sea cual sea la relación que medie después entre el resto de las normas subordinadas a ella). Y un ordenamiento, además, compuesto no sólo por normas, sino también por decisiones jurisprudenciales, puesto que gran parte de sus reglas y principios los ha elaborado el Tribunal Constitucional, interpretando (y concretando) la Constitución y los Estatutos.

5.3.2 La naturaleza de los Estatutos de Autonomía

La cuestión clave de nuestro peculiar modelo autonómico reside, pues, en la muy especial naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía.¹⁹ Son leyes orgánicas, desde luego (arts. 81.1 y 147.3 CE), lo que equivale a decir leyes del Estado, aunque sean especialmente cualificadas, y eso los diferencia de las Constituciones de los Estados miembros de una federación. Pero se trata de unas leyes orgánicas

¹⁴ Pedro Cruz Villalón, en «La construcción del Estado en Comunidades Autónomas (1979-1983)» recogido en su libro *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, cit., pp. 430-438.

¹⁵ Francisco Rubio Llorente: «El bloque de constitucionalidad», recogido en su libro *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993, pp. 113-121.

¹⁶ Manuel Aragón: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», y «El Estado autonómico ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Estudios de Derecho Constitucional*, cit., pp. 383-424.

¹⁷ La expresión la utiliza Juan José Solozábal, en «Las bases constitucionales del Estado Autonómico», cit., p. 138, y la considero muy ajustada, porque evita así la consideración del Estatuto como norma «constitucional» a secas, lo que podría inducir a confusión.

¹⁸ Francisco Rubio Llorente: «El bloque de constitucionalidad», cit. y Manuel Aragón: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», y «El Estado autonómico ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», cit.

¹⁹ A lo que ha dedicado una importante monografía César Aguado Renedo: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEPC, Madrid, 1996. Aunque, a mi juicio, pese al rigor jurídico con que ahí se trata la naturaleza de los Estatutos, quizás no se apuran todas las consecuencias que se derivan de la especial función constitucional que cumplen (aun teniendo la forma de leyes orgánicas y no de leyes constitucionales, paradoja sobre la que volveré después)

radicalmente distintas a las demás, dados el contenido y la forma de los Estatutos; contenido y forma que explican la función constitucional que desempeñan.

Así, desde el punto de vista material, los Estatutos tienen un cometido que ni siquiera pueden realizar las Constituciones de los Estados miembros de una federación, sino sólo la Constitución federal: la atribución de competencias a las entidades territoriales autónomas. Los Estatutos, en el marco, claro está, de la Constitución, son las normas que establecen las competencias de la respectiva Comunidad Autónoma. Al hacerlo, pueden también, en negativo, determinar las competencias del Estado, en lo que se refiere a las competencias residuales (art. 149.3 CE), de manera que sin el Estatuto no sólo no se sabría qué competencias tiene la Comunidad Autónoma, sino que tampoco se conocería qué competencias, respecto de esa Comunidad, conserva el Estado, pues si bien el Estatuto no puede alterar el ámbito competencial estatal en las materias del art. 149.1 CE, sí que puede determinar el ámbito de las competencias estatales que derivaría del art. 149.3 CE (aunque esa competencia residual la tendrá atribuida el Estado por la Constitución y no por el Estatuto, y delimitada, pues, por aquélla y no por éste).

Dicho lo anterior, conviene precisar aún más este asunto, capital en nuestro sistema autonómico. Los Estatutos, que han de atribuir y, por lo mismo, concretar (delimitándolas) las competencias autonómicas, no pueden atribuir ni concretar (delimitando su alcance) las competencias del Estado, que únicamente provienen de la Constitución, y en cuya concreción pueden participar otras normas estatales infraconstitucionales (diversas leyes orgánicas e incluso ordinarias, así como otras normas reguladoras de las condiciones básicas o de las bases a que tanto alude el art. 149.1 CE) pero nunca los Estatutos, en cuanto que tal operación de concreción requiere la permanente disposición estatal sobre ella (por ser consecuencia necesaria de la «propiedad» del Estado sobre el título constitucional atributivo y requisito indispensable, además, para dotar de generalidad, y de adecuación a las cambiantes exigencias de la realidad, a la aludida concreción de la competencia estatal), condición que no se cumple en los Estatutos, en cuanto que (además de no ser cada uno de aplicación «general» para todo el territorio, aunque ese argumento no resulte el decisivo) se trata de normas (y ese es el argumento principal) que no son unilateralmente disponibles por el Estado.²⁰

Los Estatutos, además de complementar, necesariamente, a la Constitución para establecer la distribución territorial de las competencias, realizan también otra función constitucional no menos importante: determinan el «mapa autonómico», al decidir cuántas Comunidades Autónomas habrá, por ser la norma «constitutiva» de las mismas. La Comunidad surge a la vida del Derecho a través de su propio Estatuto, que se define por la Constitución (art. 147.1) como «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma, atributiva de sus competencias, decisoria de su propia denominación, delimitadora de su territorio y creadora y organizadora de sus instituciones de autogobierno (art. 147.2 CE).

En cuanto a la materia, pues, la función constitucional de los Estatutos no ofrece dudas. Pero también esa función se corresponde con la forma de estas normas, que no

²⁰ En ese sentido, recientemente, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini: «La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales», en *Cuadernos de Derecho Público* n° 24, (2005), pp. 175-199.

es equiparable a la de las demás leyes orgánicas. La iniciativa legislativa de los Estatutos está atribuida por la Constitución, en monopolio, a un órgano distinto (arts. 146 y 151.2.1ª CE) a los que poseen la iniciativa legislativa para las demás leyes orgánicas (art. 87 CE). En la aprobación de determinados Estatutos (los del art. 151 CE) han de participar, además, en referéndum los ciudadanos de la Comunidad Autónoma (lo que tampoco ocurre, como es claro, en las demás leyes orgánicas). El procedimiento de reforma de los Estatutos, dentro de las exigencias que la propia Constitución impone (aprobación mediante ley orgánica –art. 147.3 CE– e intervención del referéndum para los Estatutos del art. 151 –art. 152.2 CE–), se determinará por el propio Estatuto (art. 147.3 y 152.2 CE), de suerte que esta norma disfruta de una característica que no pueden tener las demás normas ordinarias y que sólo tienen las normas constitucionales (regular el procedimiento de su propia reforma), aunque, significativamente, de una manera que retrata bien su condición de norma constitucional secundaria o, mejor, de norma «cuasi constitucional»: se aproxima a la norma constitucional en cuanto que regula su propio procedimiento de reforma; pero como norma secundaria (y por ello subordinada a la constitucional) no lo regula libre y totalmente, sino de manera parcial y condicionada, esto es: ateniéndose a unas condiciones que le vienen impuestas por la norma primaria (la Constitución). Además, el Estatuto, como norma de cabecera del sub-ordenamiento autonómico (por debajo, claro está de la Constitución), realiza también una de las funciones características de las normas constitucionales: establece el sistema de fuentes de ese sub-ordenamiento.

Haciendo uso de la delegación constitucional conferida, todos los Estatutos, al regular su procedimiento de reforma, han atribuido el monopolio de la iniciativa a los respectivos parlamentos autonómicos, de manera que sólo a éstos (y no al Estado central) corresponde ese impulso. Por otra parte, dadas las previsiones contenidas en las Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado de 16 de marzo y 30 de septiembre de 1993, a las que se hizo referencia más atrás, las Cortes Generales no pueden aprobar el texto definitivo de la reforma si se oponen a él los parlamentos autonómicos; situación que se acentúa más aún el caso de la LORAFNA, como también se señaló anteriormente.

La consecuencia de todo ello es que los Estatutos gozan de una especial rigidez²¹ (aparte de que deba intervenir el referéndum de los ciudadanos de la Comunidad en ciertos casos) que los hace inmunes a la libre disposición de las Cortes Generales, situación que no comparte ninguna otra norma infraconstitucional del Estado. La necesidad, pues, de que en la reforma estatutaria haya de darse una concordancia de voluntades entre el parlamento autonómico y el parlamento nacional hace del Estatuto una norma del Estado global, y no tanto del Estado central.

Como acaba de verse, es claro que, por la materia y la forma, los Estatutos de Autonomía desempeñan una función constitucional. No son por ello, estrictamente, Constitución (ni «leyes constitucionales», como sucede en parte en Italia), pero prolongan y completan, necesariamente, a ésta. Están subordinados a la Constitución, como es lógico, y en ese sentido no es la Constitución la que ha de interpretarse de conformidad con los Estatutos, sino los Estatutos los que han de interpretarse de

²¹ Eliseo Aja, en *El Estado autonómico. (Federalismo y hechos diferenciales)*, cit., pp. 81-86, destaca esa especial rigidez («propia de las Constituciones», pág. 85) de los Estatutos de Autonomía.

conformidad con la Constitución. Y, por supuesto, esa supremacía constitucional origina inevitablemente la inconstitucionalidad del Estatuto que se oponga a las previsiones constitucionales y puede determinar que, en consecuencia, el Tribunal Constitucional declare inconstitucional y nulo un Estatuto contrario a la Constitución, a través del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad (art. 27.2.a] LOTC). Pero también es cierto que, sin los Estatutos, no puede haber Estado autonómico, en cuanto que a ellos corresponde establecerlo y (en el marco de la Constitución) regularlo.

Dadas, pues, las características de la norma estatutaria, la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía es, en nuestro sistema, prolongación material del proceso constituyente. Cabe observar, además, que se trata de unas normas que, pese a ser singulares para cada Comunidad Autónoma, no dejan de tener proyección general para el Estado en su conjunto, y no sólo por el efecto «emulación» que un Estatuto puede producir en las demás Comunidades Autónomas.

5.3.3 El Estado autonómico como forma política

La clave, en fin, de nuestro Estado Autonómico, reside, de un lado, en que la Constitución no regula por completo el modelo territorial, con lo cual, la realización y determinación de ese modelo (operación, pues, materialmente constitucional) está en manos de unas normas, los Estatutos que, sin ser Constitución (sino sólo leyes orgánicas, aunque de muy especial cualificación) realizan el cometido que sólo las Constituciones suelen cumplir.

Ahí, en esa paradoja, en esa tensión entre exigencias jurídicas y políticas no siempre coincidentes, se encierra una de las peculiaridades más relevantes de nuestro modelo territorial del Estado, que lo hace forma «política», y no sólo forma «jurídica», del mismo modo de lo que Jellinek decía de la Monarquía parlamentaria británica,²² cuando explicaba que se trataba de una forma que no podía entenderse únicamente a través del Derecho, y cuyo funcionamiento, por ello, dependía del cumplimiento, tanto de las normas jurídicas como también de las reglas políticas que complementaban a aquéllas. Según el Derecho, el Monarca podía negarse a prestar su consentimiento a los actos del parlamento, pero según la política, estaba obligado a darlo. La Monarquía parlamentaria se explicaba y se sostenía a través del cumplimiento (voluntario) de las reglas políticas, y no sólo por el cumplimiento (obligado) de las reglas jurídicas. El cumplimiento de las segundas, incumpliendo las primeras, supondría un gran peligro para la Monarquía parlamentaria. De ahí que Jellinek considerase a ésta como una forma eminentemente política.

Pues bien, parecida es la naturaleza de nuestro Estado autonómico, cuyas características jurídicas han de entenderse complementadas por sus componentes políticos. Es decir, se trata de una forma de Estado que no se comprende rectamente si se olvida esa dualidad, y que no puede funcionar con eficacia sin el cumplimiento equilibrado de las exigencias que de esa dualidad se derivan.

²² *Allgemeine Staatslehre*, 1990, se cita de la edic. española: *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1970, pp. 515-531.

Nuestro Estado Autonómico, pues, como antes dije, no sólo es forma jurídica, sino también política.

Ahora bien, ese carácter «político» del Estado autonómico es tan consustancial de nuestro modelo que no desaparecería aunque, mediante reforma constitucional, se exigiese para los Estatutos (como lo sugiere el reciente Informe del Consejo de Estado) una mayoría en las Cortes Generales más cualificada que la que precisan las demás leyes orgánicas, dado que tal mayoría no podría llegar nunca a la equivalente para las reformas constitucionales pues, de ser así, se pondría en riesgo la supremacía de la propia Constitución, propiciando que (por equiparación de mayorías exigibles) pudieran introducirse reformas constitucionales encubiertas. Es difícil, entonces, admitir un reforzamiento jurídico de la rigidez estatutaria que fuese mucho más allá de la exigencia de mayoría absoluta en el Congreso y el Senado (las mayorías de tres quintos o dos tercios igualarían las de la reforma constitucional, con el riesgo antes señalado).

Es posible que, entonces, la debilidad jurídica del modelo (basado en reglas de oportunidad y conveniencia y no sólo en reglas de necesidad) sólo pudiese paliarse disminuyendo la carga dispositiva que el modelo tiene, es decir, reduciendo la amplia capacidad actual de los Estatutos para determinar ese modelo, lo que podría conseguirse (mediante la reforma de la Constitución) a través de una más concreta determinación constitucional de la distribución territorial del poder (como se ha postulado por algunos sectores e incluso cabría interpretar que pudiera deducirse de algunas sugerencias que se contienen en el Informe del Consejo de Estado), de manera que no descansase tanto en los Estatutos cuanto en la propia Constitución la organización territorial del poder. Pero ocurre que, en ese caso (además de la oposición que ello podría suscitar en determinados partidos, e incluso de la difícil compatibilidad de esa solución con el sistema de partidos que en España existe), el modelo perdería uno de sus ingredientes «funcionales» más útiles: su flexibilidad.

En definitiva, y al margen de propuestas de reforma constitucional sobre las que no debo pronunciarme con mayor detalle, lo cierto es que nuestro Estado autonómico posee –además de las características normativas que más atrás se vinieron señalando, y en buena medida como consecuencia de ellas–, unas condiciones singulares que cabría resumir de la siguiente manera: una extraordinaria complejidad, una alta exigencia de lealtad constitucional, una especial dependencia de reglas políticas (y no sólo de reglas jurídicas) y, en fin, una decisiva y permanente intervención del Tribunal Constitucional para reducir la complejidad y equilibrar el sistema. En relación con esto último, la posibilidad de recuperar el control previo de constitucionalidad para la reforma de los Estatutos de Autonomía (sugerida también en el informe del Consejo de Estado) debería ser objeto de una ponderada reflexión (y no sólo porque en algunos Estatutos intervenga el referéndum de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, sino

también, y sobre todo, por la especial posición y el relevante significado que tienen los Estatutos en nuestro modelo constitucional).²³

²³ Esa razón también valdría para plantearse la conveniencia de ampliar ese hipotético control previo a las reformas constitucionales e incluso a las reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.