

# **EL ESTADO AUTONÓMICO Y LOS RETOS DE UN MODELO ABIERTO**

**Jaume Vernet i Llobet**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universitat Rovira i Virgili de Tarragona

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LOS FUNDAMENTOS DE LA APERTURA: 1. El carácter abierto de las constituciones. 2. La apertura de los Estados compuestos. 3. El singular proceso constituyente español. III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA APERTURA: 1. La falta de denominación constitucional del modelo. 2. La “desconstitucionalización” del Estado autonómico. IV. OTRAS CUESTIONES: 1. El proceso autonómico. 2. Las ventajas y los inconvenientes políticos de la apertura. 3. El carácter permanente del proceso autonómico. 4. Las cláusulas de cierre. 5. Las propuestas políticas vasca y catalana. V. A MODO DE RESUMEN. VI. NOTA BIBLIOGRAFICA.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

La apertura de la Constitución española con relación al régimen autonómico es una cuestión que renovadamente aparece en el debate doctrinal, casi desde el establecimiento de la carta magna en España. No es pues un tema nuevo, aunque se presenta en cada ocasión con una motivación juridico-política distinta. En la actualidad, diversas propuestas políticas han planteado nuevamente la definición del modelo territorial constitucionalizado. Por una parte, el Presidente del Gobierno del estado central ha declarado que el modelo se cerraba con el último sistema de financiación y, en otra ocasión, ha afirmado que, tras la culminación del proceso autonómico, el Estado (esto es, las instituciones centrales) debe ocuparse de su fortalecimiento. Por otra, los parlamentos de Catalunya y de Euskadi han estudiado fórmulas de mejora de sus respectivos autogobiernos que implican por lo menos reformas estatutarias, que no se han efectuado en estas dos comunidades autónomas desde la

aprobación de sus estatutos de autonomía en 1979.

La doctrina parte, en general, de la apertura de las prescripciones constitucionales e incluso de la falta de modelo, aunque con mayores o menores matices entiende que el desarrollo estatutario y legal del estado autonómico, durante estos 4 ó 5 lustros (según la Comunidad autónoma de que se trate), ha concretado las opciones inicialmente establecidas en la Constitución. Ello, no obstante, no implica que se hayan limitado las diversas alternativas constitucionales, sino simplemente que se ha escogido un camino entre los diversos trayectos posibles y que se ha ido avanzando sobre el mismo, consolidando una manera de entender el estado autonómico que en modo alguno es la única. En consecuencia, la Constitución permite la evolución de nuevas vías para solucionar cuestiones que todavía no se han resuelto o ni siquiera planteado. Ciertamente, entre las primeras, a modo de ejemplo, aún pende la transferencia de algunas competencias previstas en los estatutos; no se ha llegado a acordar un sistema de financiación que satisfaga todos los intereses en juego; tampoco se han extraído la necesarias consecuencias del carácter plurinacional del estado que permitan un encaje no conflictivo de las distintas nacionalidades en España; o, por último, la adhesión del Estado a las Comunidades europeas, en 1986, prácticamente no ha tenido ningún efecto institucional ni jurídico interno en la toma de decisiones por parte de las instituciones comunitarias, en la dirección de implicar las comunidades autónomas en los aspectos que les interesan, particularmente aquéllos sobre los que éstas disponen de competencias legislativas. Estos y otros temas obligan a interpretar los preceptos y principios constitucionales (como ocurre respecto de la colaboración entre las Comunidades autónomas y entre éstas y el Estado central) y replantean periódicamente las características de un modelo constitucional abierto.

Por ello, en primer lugar, apuntaremos los fundamentos generales de la apertura constitucional. Tanto desde la perspectiva de la teoría constitucional como desde la óptica de los Estados compuestos. Igualmente, se hará un somero análisis del proceso constituyente español que confirma una cierta apertura constitucional con el objeto de conseguir un consenso amplio entre las fuerzas políticas representadas en las Cortes Constituyentes, en particular respecto del reparto territorial del poder político. A continuación, se abordará la apertura constitucionalizada y los elementos jurídico-políticos que permiten tanto una persistente apertura, así como los factores que, por el contrario, han ido cerrando las potencialidades

constitucionales del Estado de las autonomías. Para terminar, se analizaran sucintamente las propuestas políticas que últimamente se han apuntado desde Catalunya y Euskadi y la respuesta obtenida por el Gobierno central.

## II. LOS FUNDAMENTOS DE LA APERTURA.

### *1. El carácter abierto de las constituciones.*

Un rasgo característico de los sistemas constitucionales normativos contemporáneos es su apertura, que responde al carácter complejo de las respectivas sociedades modernas. Las constituciones de estos sistemas, con el fin de normar la realidad, establecen unos principios y unas reglas dotadas de una cierta generalidad que permiten desarrollos alternativos lo que conduce a caracterizar las constituciones actuales como abiertas, entre las que se encuentra evidentemente la vigente y aún reciente Constitución española.

Los procesos políticos son regulados fundamentalmente por el Derecho Constitucional. Los procesos no prefiguran necesariamente unos objetivos, sino que son sólo los medios para establecerlos. En este sentido, cuando los fines del Estado no están totalmente fijados en la Constitución, el procedimiento establecido puede conducirnos a distintas soluciones (todas ellas constitucionales), de acuerdo con las mayorías parlamentarias que irán perfilando, de conformidad con la sociedad, la forma política concreta de gobierno. Todo ello caracteriza la Constitución como una norma abierta, la norma más abierta del ordenamiento jurídico, ya que el resto del ordenamiento, al concretar los mandatos constitucionales, va restringiendo las políticas posibles de forma sucesiva. Sin embargo, esto no quiere decir que se trate de una norma enteramente abierta. No se puede olvidar lo que la Constitución tiene de pacto constituyente, como precipitación de un concreto período histórico. Así, una nueva Constitución infunde una cierta idea de cambio respecto del régimen político precedente, por lo que se rechazan explícita o implícitamente unos determinados principios que caracterizaban el régimen anterior. En nuestro caso, la forma centralizada y autoritaria de gobierno.

Las normas constitucionales suelen estar dotadas de una notable dosis de generalidad, lo que incide también en la forma en la que la Constitución debe interpretarse y aplicarse. Por ello, los estudiosos de la Constitución deben tener en cuenta un ingrediente de elas-

tividad normativo elevado. De forma que los preceptos constitucionales pueden ser desarrollados, sin violentar la Constitución, por normas impulsadas por grupos parlamentarios de signo político opuesto. Así, a partir de la nota de la generalidad de los preceptos constitucionales, la Constitución permite desarrollos diversos, en mayor medida que sucede con las normas de inferior rango.

La Constitución incorpora preceptos abiertos o incompletos, que se remiten para su total aplicación a otras normas, en las que cabe un margen amplio de decisión política, amplitud que va estrechándose a medida que las sucesivas remisiones se van concretando. Asimismo, diversos preceptos constitucionales contienen "conceptos jurídicos indeterminados" con una `densidad` mayor que con la que éstos aparecen en otras normas, constituyendo la "textura abierta" del ordenamiento (H. L. A. Hart, 1980, 153). Ello es debido a que la Constitución es fruto del consenso, por lo que intereses contrapuestos han logrado un cierto acuerdo a través de una cierta indeterminación, que posibilita acuerdos futuros al desarrollar los preceptos conflictivos. Como lógico correlato al nacimiento de las Constituciones modernas fruto del consenso, éstas contienen "una buena dosis de ambigüedad en el enunciado de bastantes de sus principios ordenadores básicos" (L. Duguit, 1928, 167).

Se ha afirmado que la Constitución es una forma abierta a través de la cual pasa la vida (H. Heller, 1974, 268), pero no deja de ser forma, es decir, en cierto modo, no deja de encauzar la vida política. El reconocimiento de esta evolución lleva a la conclusión, que lo que cuenta de verdad no es tanto la Constitución escrita, como la "Constitución viva". Esto se observa con mayor claridad, cuando nos referimos a las constituciones de larga tradición, en las que el texto escrito es ininteligible si no se pone en relación con las reglas que conforman realmente la conducta de los órganos constitucionales y de los sujetos políticos.

La Constitución sirve, pues, de marco y fundamento de todo el Ordenamiento jurídico y, en este sentido las nuevas normas deben dictarse siguiendo sus orientaciones, por lo que generalmente los preceptos constitucionales son preceptos con un carácter abierto que permite diversas regulaciones de desarrollo, de acuerdo con la alternancia política o la percepción social. En este sentido, la Constitución, si es abierta, no petrifica el ordenamiento sino que este puede modificarse en profundidad sin violentar la Constitución.

## *2. La apertura de los Estados compuestos.*

El carácter abierto de las constituciones se manifiesta en cada uno de los principios que las constituciones contemplan. Entre los que se encuentra la definición de un Estado como compuesto, es decir, un Estado en el que se reparte territorialmente el poder político. De este modo, las constituciones consienten la evolución de sus respectivos estados compuestos que se transforman con el tiempo para adaptarse a las nuevas necesidades que la sociedad a la que sirven les reclama.

Desde diversas perspectivas los distintos modelos estatales de estructura compuesta se manifiestan en la realidad política y constitucional como procesos. Así, tanto desde la óptica comparada como histórica, los estados compuestos no se presentan de una manera estática, inamovible, sino que, por el contrario, se muestran como formas dinámicas por motivos intrínsecos y extrínsecos; por el propio carácter abierto de la Constitución que los instituye, como por factores surgidos de la propia realidad social, que impulsa una adaptación constante. De este modo, los Estados compuestos constituyen unos entes cambiantes que se adaptan a las necesidades sociales y políticas de cada momento histórico, si pretenden realmente ser útiles y normativamente eficaces.

El federalismo se ha entendido políticamente como un proceso de federalización de una comunidad. El federalismo, así, es un instrumento político mediante el cual diversos pueblos resuelven conjuntamente problemas comunes. Pero también puede actuar a la inversa cuando un Estado unitario se descentraliza y se diferencia progresivamente dentro de un conjunto federal. En ambos casos el resultado es un estado compuesto, que bascula entre la centralización y la diversificación. En este sentido, la negociación política entre diversos niveles de gobierno permite una evolución del sistema en base a la búsqueda de soluciones pactadas que reequilibran constantemente los distintos intereses y valores en juego. La dinámica del federalismo se manifiesta también en las interrelaciones, espontáneas o institucionalizadas, entre los distintos gobiernos, que constantemente procuran dar respuesta a los problemas que se van planteando.

Ello explica que los Estados llamados federales son muy diversos entre sí y que sea muy difícil establecer unos elementos federales característicos comunes a todos ellos. Ni siquiera es posi-

ble señalar, sin matices, unas instituciones y un marco de relaciones permanentes en el tiempo, fuera de la distribución territorial del poder político que es el rasgo definitorio por excelencia. De todos los elementos federales sólo permanece la distribución de competencias como necesario, al que se le añaden elementos complementarios variables. Así, lo que importa es la verdadera distribución territorial del poder político, con independencia del origen de la federación, de los vaivenes históricos o de las concretas instituciones establecidas. La distribución de competencias se señala como elemento nuclear del Estado federal, pero lo que corresponda a cada nivel de gobierno es variable de país a país.

Se ha señalado que el federalismo nace como consecuencia de intentar resolver unos problemas concretos (I. Molas, 1991, 37-38). Así, el federalismo, según este autor, no es el producto de la aplicación de una teoría elaborada previamente a una situación conyuntural, sino que es el resultado de la sedimentación de un haz de recursos prácticos que surgen con el fin de resolver problemas inmediatos. De esta suerte, dicho producto no está acabado, puesto que se produce, como decíamos antes, dentro de un proceso, de por sí dinámico y abierto. Por lo que, con el tiempo, pueden añadirse o quitarse instrumentos considerados federalizantes. El federalismo, como proceso, procura ir resolviendo los problemas cotidianos que se van presentando en la realidad de cada país. Por ello, existen tantos modelos federales como estados federales se han establecido. En fin, los estados federales, lo que es aplicable, a grandes rasgos, a los estados compuestos, pretende solucionar por la vía del pacto los conflictos de intereses que se plantean de forma territorial. En todos los sistemas de distribución de competencias, la negociación es esencial para la evolución del sistema con el fin de adaptarse a las cambiantes necesidades sociales.

### *3. El singular proceso constituyente español.*

El proceso constituyente abordó el tema territorial como uno de los conflictos pendientes de difícil resolución inmediata. Por ello, se postergó su realización a la aprobación de los Estatutos de autonomía, ya que tomar una decisión clara y sin ambigüedades sobre el modelo territorial del Estado podía implicar el rompimiento del consenso hilvanado en otros temas.

La Constitución no incorporará ninguna denominación sobre la descentralización del Estado, ni explicará su “voluntad de equi-

distancia” entre las formas federales y unitarias como se tentó durante la segunda república, mediante la invocación del singular modelo “integral”.

La norma suprema sólo establecerá algunos principios y sobre todo una variedad de procesos. Sobre estos últimos el debate fue intenso porque se debatía, en el fondo, la elección por un modelo más o menos descentralizado (a). Después abordaremos sucintamente el tema de los principios constitucionalizados en el seno del debate constituyente (b). Y acabaremos con unas reflexiones generales sobre el texto aprobado desde la perspectiva del presente trabajo (c).

a) Durante el debate constituyente, dos cuestiones se presentaban como los dos retos más importantes a resolver mediante la elaboración de una Constitución democrática. Por un lado, la reivindicación histórica por parte de las nacionalidades periféricas de un mayor reconocimiento a nivel constitucional de su particularidad cultural, lo que se concretaba en el establecimiento de unas instituciones de autogobierno largamente reivindicadas. Por otro, la demanda de regionalización que recorrió Europa durante los años setenta, que se fundamentaba en una mayor eficacia administrativa. Estas necesidades se podrían conceptualizar como una necesidad de mayor integración política o de mayor racionalización administrativa. La primera permitía contentar las demandas políticas de autogobierno de base nacional sin que se cuestionara la unidad del Estado y la segunda possibilitaba una mejor adecuación de la administración estatal a las nuevas realidades, en las que se propugnaba un mayor acercamiento de las decisiones de la administración a los ciudadanos. Entre las dos direcciones se encontrará el camino escogido por el constituyente, que ha pretendido dar respuesta a la vez a las dos necesidades planteadas, alejándose del modelo unitario del régimen anterior.

La solución a la primera cuestión precisaba reconocer la plurinacionalidad como rasgo característico de España y establecer inmediatamente unos entes especiales para las comunidades más concienciadas. Se trataba de una solución que se basaba en la heterogeneidad y en la pluralidad de los hechos diferenciales. En cambio, la respuesta a la segunda cuestión se resolvía por la simple creación de unos entes administrativos en todo el territorio español, sobre la base de la homogeneidad. Dichas soluciones sólo aparentemente eran antagónicas. La especificidad no está reñida necesaria-

mente con la homogeneidad, si se distinguen niveles diversos y si en cada uno de ellos se aplica el poder de autogobierno en un grado diferente. Esto es, se puede diseñar una descentralización general y a partir de ahí proponer unos casos especiales en los que la descentralización sea mayor, tanto cuantitativa como cualitativamente. No se trata pues de escoger alternativamente entre una dirección u otra, sino que el camino a tomar es único, pero se puede avanzar más o menos en la dirección descentralizadora emprendida. Es pues una cuestión de etapas dentro de un mismo recorrido, más que de bifurcaciones que separan dos o más destinos distintas. Sin embargo, la Constitución no optó claramente por ninguna de las posibilidades propuestas, simplemente apuntó la activación de unos procesos de resultado incierto. De este modo, se dejaban abiertas casi todas las posibilidades. Así, bien podían existir sólo algunas Comunidades autónomas o podía autonomizarse todo el territorio español; bien, la autonomía podía tener carácter político o administrativo; o incluso se podían combinar las disyuntivas anteriores. El desarrollo de la constitución podía, pues, encontrar una solución más favorable a unas u otras tendencias, sin que la que fuera elegida tuviese que tener un carácter permanente, puesto que la constitución no prohibía otras opciones e incluso preveía adaptaciones extraestatutarias (art. 150 CE).

El gobierno de Adolfo Suárez veía con enorme recelo la solución al primer problema (y, por lo demás, se encontraba fuertemente presionado por las fuerzas franquistas, hasta entonces dominantes, que se oponían a toda distribución territorial efectiva del poder), por lo que acariciaba soluciones de tipo general y homogéneo que matizasen las reivindicaciones de carácter nacionalitario y que permitiesen una cierta regionalización. El “café para todos” era una expresión crítica que ejemplificaba el vector resultante de las fuerzas que animaban una solución que se pudiera generalizar a todo el territorio español. En este sentido las voces menos receptivas a la generalización se oían sobre todo en las “nacionalidades históricas”, que veían en aquella una homogeneización a la baja. No obstante, también es cierto que reconocer sólo la autonomía a algunas comunidades dificultaba el proceso, puesto que, por un lado, sobredimensionaba el fantasma de la discriminación territorial y, por otro, se dejaba intacta la administración central, que debía existir sin cambio alguno para el resto de España, desde la perspectiva territorial. Por el contrario, la generalización de la autonomía obligaba a transformar los poderes centrales y posibilitaba la autonomía de carácter especial o general, sin que los cambios necesarios genera-

ran una oposición en los territorios que no gozasen inicialmente de tanta autonomía, puesto que ésta podría ampliarse posteriormente, como finalmente se estableció (148.2 CE).

b) Entre los principios constitucionalizados destaca evidentemente el de autonomía. Dicho principio no tenía más expresión institucional, en el momento de la elaboración de la Constitución, que en las denominadas preautonomías. Pero su reclamación se amparaba en un vivo recuerdo histórico y en la voluntad persistente de determinadas nacionalidades a autogobernarse. Se redactó, pues, un título octavo de la Constitución, el de las autonomías, sin autonomías preexistentes, más que en la memoria o en el exilio. Además, como se verá, la Constitución, como mucho, señalaba límites y aún vagos, por lo que se hacía dejación a la discusión y posterior aprobación de los Estatutos de autonomía. La Constitución no definió en qué consistía el principio de autonomía y aplicó dicho término a otras realidades, como a la autonomía local y a la universitaria. Esta equiparación podría entenderse como un intento de disminución del contenido político de la autonomía “territorial” (aquella que asumirían las Comunidades autónomas) al centrarse en el aspecto administrativo común a todas las autonomías mencionadas. En este mismo sentido se aprobó el art. 137 CE que traduce la autonomía a la gestión de sus propios intereses, olvidándose del carácter marcadamente político que podían desarrollar las Comunidades autónomas a diferencia de los municipios y las provincias a los que se refiere el mismo artículo.

Del redactado constitucional sólo se desprendía un derecho a la autonomía del que eran titulares dos sujetos invisibles: las nacionalidades y las regiones; y que se concretaría el objeto de la autonomía a través del establecimiento de las Comunidades autónomas, como afirmó el Tribunal Constitucional.

También se ha indicado que uno de los principios constitucionales basilares de la construcción del Estado de las autonomías ha sido el principio dispositivo, según el cual las nacionalidades y regiones que desearan constituirse en Comunidades autónomas podían hacerlo y, además, podían establecer, a voluntad, sus signos de identidad, instituciones y competencias, entre otras decisiones. Naturalmente, esta afirmación “voluntarista” debe matizarse, ya que los Estatutos de autonomía se aprueban por las Cortes Generales, mediante ley orgánica (art. 81 CE) y, de este modo, el poder central no pierde el control del autogobierno establecido. Pero, esa decisión central no puede desconocer absolutamente lo que se haya

propuesto en sede subcentral, donde se manifiestan las necesidades de autogobierno, y lógicamente está sometida a las mayorías políticas cambiantes, lo que podía haberse evitado con la constitucionalización del sistema de las autonomías. El principio dispositivo es el que permite diferenciar las distintas Comunidades autónomas que se constituyan, siguiendo coherentemente con la diferenciación que se establece en el art. 2 CE entre nacionalidades y regiones, aunque ésta no sea la única distinción que pueda tomarse en cuenta para diferenciar las Comunidades. Así, la disposición adicional primera en cuanto a la foralidad; disposición transitoria segunda en relación a la historicidad; art. 3.2 respecto a la doble oficialidad lingüística; o el art. 148.1 CE relativo al principio de voluntariedad. El legislador estatuyente y también el legislador central (si suponemos que no es exactamente el mismo pro cuanto el primero normalmente contará con un impulso territorial) pueden establecer unos regímenes diferenciados amparados por las prescripciones constitucionales mencionadas. Pero es que además el art. 147.2.d CE permite diferenciar las competencias que se asuman y el art. 150.1 CE sanciona la facultad de atribuir a “todas o alguna de las Comunidades” la facultad de dictar normas legislativas, con lo que las posibilidades de diferenciación se multiplican.

La ausencia de modelo constitucional prefijado se ha verificado por la posibilidad de que determinados territorios quedasen incluso fuera de la autonomización a través de las Comunidades autónomas, como ha ocurrido con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Igualmente, se podía sustentar que no todas las Comunidades autónomas dispondrían de capacidad legislativa, aunque ésta era una opción doctrinal totalmente minoritaria. Más llamativo es el desconocimiento de cuáles territorios serían Comunidades autónomas y con qué competencias, instituciones y recursos financieros. Es especialmente significativa esta ausencia si se toman en consideración otros modelos comparados, donde se citan expresamente los territorios a los que se reconoce una cierta capacidad de autogobierno. Esta falta de determinación constitucional muestra también las dudas iniciales sobre qué realidad política institucional se estaba configurando e incluso la falta de modelo.

Quizás pueda compartirse que durante el período constituyente se rechazaron las tesis confederalistas y las que dejaban incólume el Estado centralista franquista (G. Trujillo, 1998, 847). Pero el resto de modelos constitucionales eran propuestas que se podían desarrollar al activar los preceptos constitucionales y aprobar los

### Estatutos de autonomía.

Uno de los fundamentos de la apertura constitucional durante el proceso constituyente es la acomodación constitucional a las distintas voluntades preexistentes. Esto es, la necesidad que la Constitución reconozca y respete los distintos hechos diferenciales. Por ello, la Constitución no impone la igualdad entre todas las Comunidades autónomas, mientras que se apuntan claramente algunas diferencias entre ellas, como la consabida referencia a las nacionalidades y regiones. En todo caso, de los debates constituyentes se deduce una opción “consciente” en pro del carácter abierto del modelo autonómico constitucional, por lo que no se trata de un error involuntario.

c) Como ha sido señalado profusamente, vivimos en el período constitucional democrático más largo de la historia española. Ciertamente, uno de los factores de estabilidad política ha sido la aprobación de una Constitución consensuada para todos, sin pretender excluir de entrada a ningún grupo político relevante. La importancia de este hecho, cuantitativa y cualitativamente, y la relativa proximidad en el tiempo de la aprobación de la Constitución han influenciado tanto a la jurisprudencia como a la doctrina. De forma que éstas pecan de una cierta ingenuidad al abordar cualquier problema con la Constitución en la mano. Se tiende “a sacralizar la creencia en una cierta perfección mítica de nuestro texto constitucional. Precisamente por la ahogada insistencia en su valor supernormativo, desoyendo sus aspectos funcionales, sus aspectos políticos y, sobre todo, su carácter esencial de proyecto de organización general producto del pacto constituyente, el jurista suele entender que todo se halla dentro de la Constitución y que ese todo es coherente y acabado. Y eso, como es obvio, ni lo es, ni racionalmente puede ser cierto” (M. A. Aparicio, 1996, 32). De modo que la Constitución está destinada a desarrollar unas determinadas funciones jurídicas y políticas, muy importantes y decisivas para la convivencia, pero la Constitución no resuelve, ni debe procurar resolver todos los conflictos, ni todas las pretensiones, para lo que existen otras normas y otras instituciones que deben también realizar las funciones constitucionalmente encomendadas. De esta manera, estos desarrollos constitucionales conducen irremisiblemente a un nuevo reconocimiento de la apertura constitucional antes anunciada.

En definitiva, la historia no se detiene y el modelo de Estado está sometido a una evolución constante que se desarrolla con distintos ritmos. En cualquier caso, la pretensión de `cerrar` el modelo es vana, por la imposibilidad de parar la historia (Ferret, 1995, 159).

### III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA APERTURA.

#### *1. La falta de denominación constitucional del modelo.*

La denominación no pacífica de la constitucionalizada estructura compuesta del Estado español muestra las dudas sobre el modelo deseado y a la vez demuestra la apertura del modelo, ya que no se es capaz de encasillarlo en los modelos clásicos o en sus evoluciones. Esto también ocurre en otros estados cuando se propone la adición de un adjetivo calificativo al concepto matriz. Así, el federalismo cooperativo o el federalismo asimétrico, por citar unos ejemplos, son expresiones explicativas de una tendencia o la categorización de una experiencia federal concreta de un período determinado.

Las diferencias con los federalismos asentados son de base, de raíz; sin embargo, la evolución del Estado autonómico lleva en la práctica a considerarlo un tipo de estado compuesto más; es decir, un “federalismo” de nuevo cuño; en tanto que se basa en la distribución territorial del poder común a los estados federales. Y también se fundamenta en la idea federal de pacto. El Estado autonómico es un estado compuesto que, a través de sucesivas negociaciones, se basa en una “técnica abierta a mejoras, rectificaciones e innovaciones” (L. López Guerra, 1997, 101).

La falta de una expresión, aceptada mayoritariamente, que califique la forma de estado constitucionalizada no sólo responde a prevenciones ideológicas, sino a la falta de modelo; o, dicho en otros términos, a la flexibilidad de la propuesta constitucional, lo que se manifestó de una forma clara durante el proceso constituyente, quien no fue capaz de adoptar un “tipo abstracto determinado”.

La omisión deliberada de una denominación del modelo permitió acercar posiciones políticas de muy diversas concepciones en relación con el sistema de distribución territorial del poder. Ello permitió también introducir en la Constitución instituciones de distintas procedencias, lo que obliga a buscar un perfil propio cuando

se intenta definir el modelo constitucional adoptado.

De este modo se ha categorizado como estado federal, como una de sus variantes o como un tipo de estado regional (e incluso como todo a la vez), sin que con ello se resuelva el modo en que el Estado autonómico se desenvuelve. La diversidad de denominaciones no aclara el modelo adoptado, pero es que además las distintas denominaciones tampoco se corresponden a unos tipos puros con unas características estables y ampliamente aceptadas. No existe un estereotipo que no admita gradaciones y peculiaridades múltiples, por lo que no tiene sentido forzar una discusión sobre la denominación que sea más acorde con el sistema autonómico español, ni tampoco sobre la homologación internacional del mismo.

La ausencia de categorización del modelo autonómico en la Constitución no es, sin embargo, un tema grave. Otros estados compuestos por distintas razones tampoco han establecido una denominación en el texto constitucional. Algunos incluso han incluido una denominación que la práctica desmiente. Lo realmente grave, si se pretende petrificar un modelo, es que en el articulado constitucional no se establezcan las decisiones fundamentales como cuáles son los sujetos efectivos del derecho a la autonomía, cuál es el contenido de dicha autonomía (si es político y, por tanto, incluye la capacidad legislativa o es meramente administrativa) y cómo se financiarán las Comunidades autónomas, entre otras cuestiones básicas. El nombre, en realidad, es lo menos importante si reparamos en estas otras ausencias queridas del texto constitucional. La Constitución es abierta no sólo porque no se enuncia el modelo sino porque tampoco la Constitución aporta datos suficientes para comprender qué modelo se ha establecido. Esta falta de decisiones constitucionales sobre el modelo autonómico es el fenómeno que se conoce como “desconstitucionalización” que abordaremos seguidamente.

## 2. La “desconstitucionalización” del Estado autonómico.

Como se apuntaba anteriormente, las Comunidades autónomas eran una creación *ex-novo* de las que no se perfilaban completamente sus elementos básicos. El cuadro institucional era ciertamente abierto, sólo se establecían algunos límites para las Comunidades autónomas que se instituyesen de régimen especial o de vía rápida (art. 152 CE); las demás, sobre el papel, disponían de una libertad de configuración institucional enorme, que debía adaptarse al tipo de autonomía establecido. La asunción de competencias se

determinaría igualmente por los Estatutos de autonomía y sólo debía respetar las competencias que se reservaban al estado como exclusivas (art. 149 CE), no obstante, con posterioridad, se podía alterar el marco estatutario a través de nuevas atribuciones de competencias (art. 150.1 y .2 CE). La financiación se postergaba también a una ley orgánica (art. 156 CE), la cual no ha sido capaz de proponer un sistema cerrado de obtención de ingresos, ni de corresponsabilidad. De todo ello se deduce que, financiación aparte, los aspectos básicos debían resolverse con la aprobación de los Estatutos de autonomía (art. 147 CE), los cuales, como es obvio, y así ha sido en su mayor parte, son más fácilmente modificables que la Constitución. Contrasta la extrema facilidad con que se pueden modificar los Estatutos de autonomía que siguieron la vía del art. 143 CE con los del 151 CE para poder desarrollar finalmente (art. 148.2 CE) unas responsabilidades competenciales parecidas.

Como se dijo, la Constitución prescribía una “desconstitucionalización autonómica” (en expresión de P. Cruz, 1981, 59), al reservar a los Estatutos de autonomía la mayor parte de las decisiones de envergadura, las que configuran el tipo establecido. El reenvío constante a los Estatutos de autonomía es significativo en el articulado constitucional y éstos tampoco son capaces de cerrar completamente el sistema, puesto que tanto la actividad normativa central, a través fundamentalmente de la legislación básica, como el desarrollo legislativo autonómico encauzan las grandes líneas del Estado de las Autonomías concreto.

Además, no existía (ni existe todavía) una concepción única de lo que debía ser el Estado autonómico, lo que puede constituir una de las causas del florecimiento de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia en una proporción muy elevada si lo comparamos con otros estados de naturaleza compuesta. Ello implica que el papel de Tribunal Constitucional sea especialmente decisorio en el ámbito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, aunque sea necesariamente una contribución fragmentaria y no sistemática.

La idea de la “desconstitucionalización” de las cuestiones autonómicas fue criticada subrayando que la Constitución contiene un determinado modelo de Estado, de forma que la estructura del mismo está constitucionalmente garantizada a través de una serie de previsiones constitucionales (E. García de Enterría, 1985, 107-111). Se reconoce, no obstante, que la Constitución no define completa-

mente el modelo y que el principio dispositivo permite que el Estado de las Autonomías se concrete a medida que se ejerza el derecho a la autonomía, aunque la Constitución es la “referencia sistemática última” de los Estatutos de autonomía, con lo que se insiste en el carácter subordinado de éstos a la Constitución, pero no en la prefiguración constitucional de un modelo rígido.

En efecto, la Constitución “reconoce y garantiza” el derecho a la autonomía (art. 2 CE), pero dicha autonomía no tiene solamente una única forma de manifestarse. Se reconoce y garantiza la existencia de la autonomía, pero no el grado de autonomía que los entes descentralizados deban disponer, por lo que se protege la autonomía en general, pero no una forma concreta de ella. Un grado de autonomía mayor o menor e incluso la existencia o no de una comunidad autónoma concreta no está predeterminado constitucionalmente, por lo que se está permitiendo una amplia gama de concreciones de las previsiones constitucionales. En definitiva, las carencias de definición constitucional caracterizan el modelo como de una gran elasticidad, lo que permite una pluralidad de opciones normativas. En este sentido, estas opciones deberían disminuir con la aprobación de los Estatutos de autonomía, porque la Constitución remite a ellos en su articulado. En este sentido, muchas de las posibilidades constitucionales quedaron muy pronto descartadas, aunque no lo estaban en el momento de aprobarse la Constitución. La remisión a los Estatutos, la forma de elaboración y la rigidez de éstos les dota de un relativo carácter constitucional, al menos a algunos de ellos. En un cierto sentido, la “desconstitucionalización” de la estructura territorial del Estado que opera mediante la Constitución “constitucionaliza” los Estatutos de autonomía que se aprueban a través de leyes orgánicas (art. 81 CE). Así, se ha integrado a los Estatutos dentro de los parámetros interpretativos que utiliza el Tribunal Constitucional en la resolución de los conflictos de competencia (art. 28 LOTC), e incluso se les ha calificado como normas que constituyen el bloque de constitucionalidad, con lo que se les está dotando de un carácter cuasi constitucional. Además los Estatutos de autonomía reciben el calificativo constitucional de disponer del carácter de norma institucional básica de la comunidad, lo que sin duda debe tener efectos internos y externos; esto es, dentro del sistema normativo de la comunidad autónoma y también en el ordenamiento jurídico estatal del que forman parte.

En resumen, podemos validar la idea de una cierta “desconstitucionalización” de la forma territorial del Estado que, evidente-

mente, no es “una desconstitucionalización integral”. De este modo, los actores políticos no pueden disponer libremente del modelo constitucional, porque la Constitución establece algunos límites, aunque éstos no llegan a evitar que la Constitución prevea un modelo flexible y abierto, que permite diversas interpretaciones jurídicas y desarrollos políticos. En este sentido, la creación del modelo autonómico se efectúa a través del proceso autonómico, por lo que la Constitución no avala un solo modelo. Así se ha afirmado que el modelo autonómico es deudor de un desarrollo preconstitucional y subconstitucional.

#### IV. OTRAS CUESTIONES.

Entre las reflexiones que se han realizado en torno la apertura de la Constitución algunas intentan responder la pregunta de ¿Cómo ha evolucionado el sistema autonómico? para responder si, a consecuencia del proceso autonómico, el desarrollo constitucional ha concluido. Como veremos a continuación, lejos de concluir, el proceso autonómico ha sido muy permeable al contexto político y ha ido evolucionando paralelo a las vicisitudes de índole política. Otras consideraciones se plantean la necesidad de cerrar el modelo autonómico y se interrogan sobre las ventajas y los inconvenientes de la apertura del sistema. En nuestra opinión, la resolución de esta cuestión, a pesar de no ser baladí, no es relevante desde la perspectiva jurídica, ya que se debe distinguir entre lo que son defectos del modelo de lo que son complicaciones o dificultades inherentes al mismo. Igualmente, hay quien se preocupa por el modo de cerrar el estado autonómico. La pregunta ¿Cómo se cierra el modelo? tiene respuestas dentro de la Constitución, como también las tiene en sede constitucional la cuestión ¿Cómo puede seguir abierto? De todo ello, se sugiere que una característica del sistema autonómico es precisamente su flexibilidad, por lo que finalmente se apuntan algunas posibilidades de orientación del mismo, lo que puede responder la interrogación sobre ¿Por qué debe seguir abierto?

##### *1. El proceso autonómico.*

La Constitución más que establecer un sistema de reparto del poder político preciso ha positivizado un proceso de descentralización política. De forma que el modelo se ha ido construyendo en diversas etapas, a través de la formulación de iniciativas en momentos clave del desarrollo constitucional y político.

Veinte años de generalización de la autonomía implican una consolidación de facto que, ante la incertidumbre constitucional, propicia una cierta cerrazón del sistema, lo que también contradice la voluntad abierta y flexible de la Constitución, si se entiende que es un punto de llegada del que no se puede volver a partir. Desde el momento inicial hasta ahora se ha ido construyendo un Estado autonómico no exento de luces y sombras. En este proceso se pueden distinguir algunas etapas, que vienen marcadas por decisiones que se han ido adoptando.

A modo de síntesis, se ha producido una etapa de generalización y de institucionalización de las Comunidades autónomas (1977-1983); y otra de consolidación de las Comunidades autónomas (1980-1991); así como una tercera protagonizada por ahora por las Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, que, a través de la modificación, primero extra-estatutaria (art. 150.2 CE) y después estatutaria (art. 147.3 CE), se han equiparado parcialmente con las Comunidades autónomas de vía rápida (a partir de 1992), las cuales persiguen todavía cambios que mejoren su autogobierno.

En la etapa actual, se sigue reclamando la asunción de mayores cuotas de autogobierno en las Comunidades autónomas vasca y catalana, lo que es un indicador de que no se han colmado las aspiraciones de esas Comunidades, tanto en el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado como en el contenido de la autonomía. Es cierto que estas Comunidades, junto con las otras dos que iniciaron la vía de acceso según el art. 151 de la constitución (la gallega y la andaluza) no han modificado su estatuto de autonomía, por lo que gozan fundamentalmente de la autonomía asumida en el primer momento. En algunos casos, se han ampliado las competencias a través del art. 150.1 y 150.2, lo que no les otorga estabilidad de rango constitucional o estatutario.

La equiparación de las Comunidades autónomas entre sí ha sido una preocupación por parte de la doctrina y del legislador central, quien, éste último no dispone de las mismas atribuciones ante las distintas Comunidades autónomas según la materia de que se trate, aunque no siempre lo haya tenido en cuenta el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia. El proyecto de LOAPA, primero, y la LO 9/1992, después, han sido claros exponentes del intento de igualación competencial, el primero a la baja y el segundo al alza. Igualmente se pensaba que los distintos regímenes competenciales

se equipararían con el paso del tiempo, concretamente al transcurrir los cinco años previstos en el art. 148.2 CE, mediante la reforma de los Estatutos de autonomía, pero parece que la realidad persiste en demostrarse de forma plural, porque plural es el fundamento social de la voluntad que impulsa la reclamación de la autonomía y porque plurales son las necesidades y las concepciones sobre cuestiones básicas.

El resultado del modelo tras los veinte años de construcción se puede resumir en el “haber”: en unos niveles altos de autogobierno, aunque cercenados por una legislación básica detallista; en una real autonomía de gasto, sin corresponsabilidad fiscal; en la utilización de técnicas federales, sin aceptar la denominación federal. Mientras que en el “debe” se encuentra: el reconocimiento efectivo de la plurinacionalidad; la modificación del Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial, la autonomización del Tribunal Constitucional y de otras instituciones centrales, la territorialización del poder judicial; la participación efectiva de las Comunidades autónomas en la Unión Europea; la ausencia e insuficiencia de mecanismos efectivos de cooperación y de colaboración autonómica; la denominada “administración única”; la igualdad de armas jurisdiccionales entre las instituciones centrales y las autonómicas; y la conclusión de los traspasos competenciales pendientes, entre otras cuestiones.

## *2. Las ventajas y los inconvenientes políticos de la apertura.*

Por definición, la apertura del sistema no es un defecto del sistema. Al contrario, tiene y ha tenido, en el caso español, ciertas ventajas. En primer lugar, ha permitido el consenso constitucional en un tema que despertaba posturas enfrentadas. La ambigüedad (esto es, la indefinición constitucional) dio un cierto respiro a la imposibilidad de un acuerdo consensuado. Ante el conflicto que podía representar escoger claramente unas determinadas opciones, que podían ahuyentar del pacto constitucional grupos políticos democráticos significativos, era preferible optar por una fórmula evolutiva. En segundo lugar, gran parte de la opinión pública, representada en las Cortes Generales, finalmente constituyentes, entendía que se daba solución a un problema lejano de encaje de algunas nacionalidades en España, por lo que ningún modelo no gozaba de gran entusiasmo entre el resto de la población. Convenía entonces elaborar un sistema que permitiese distintas soluciones. Ante la diversidad de exigencias y de experiencias, un modelo abierto permitía

diferencias de trato y de velocidad, sin una gran contestación social. Igualmente, si el modelo final no estaba claro, la flexibilidad permitía reorientar los procesos ante imprevistos o errores, lo que se puso de manifiesto muy pronto, en los procesos de iniciativa autonómica (los casos de Andalucía y de Castilla y León son especialmente elocuentes). Así, un modelo abierto permite adaptarse a nuevas e imprevisibles circunstancias y ha mostrado ser eficiente para la consecución de un triple consenso: político-constitucional, interterritorial y de futuro.

Por el contrario, la apertura incesante del sistema, la posible renegociación de casi todo en los momentos de inestabilidad política, no está exenta de críticas por la inseguridad jurídica y política que genera. Ciertamente, planean sobre el sistema graves incertidumbres, puesto que metafóricamente se ha puesto en la mar una nave sin un rumbo fijo y sin conocer el puerto al que se prevé arribar, lo que produce una cierta desazón e inseguridad. Y, además, el uso y abuso de las cláusulas de apertura del sistema permiten hablar indefinidamente de la relectura constitucional lo que incomoda a los instalados en un *stato quo* permanente. No obstante, esta inquietud no debería ser mayor que la que pueda alumbrar la misma inseguridad que presenta el resto del ordenamiento jurídico, que sólo se halla constitucionalizado en sus principios y permanece abierto a las modificaciones de las normas infraconstitucionales.

Se ha afirmado que el sistema autonómico se caracteriza por la flexibilidad lo que es un rasgo que ha acompañado el modelo desde el inicio. Sin embargo, dicha flexibilidad no debe identificarse con la nota de la provisionalidad, porque dificulta la deseable estabilidad de todo el sistema constitucional (G. Trujillo, 1993, 119). Seguramente es la provisionalidad lo que se muestra como uno de los inconvenientes del modelo autonómico, más que su flexibilidad, que es una característica constitucional del modelo.

Igualmente, el simple reclamo a la relectura constitucional tampoco aclara mucho las cosas, puesto que se puede releer en distintas direcciones, incluso en las contrapuestas. Así, el cambio del significado de la Constitución sin alterar la letra de la misma, no tiene un sentido unidireccional, por ejemplo, puede servir tanto para ampliar las competencias atribuidas a las Comunidades autónomas como para que el Estado central recupere competencias ejercidas por aquéllas (sin que en ningún caso se obvие el pacto), lo que no deja de ser una regresión autonómica posible constitucionalmente,

con los costes o beneficios político-electorales consiguientes.

La relectura es más necesaria cuando el cambio de la letra constitucional es casi inviable por la rigidez de los mecanismos de reforma constitucional. Dadas unas determinadas coordenadas políticas, la rigidez constitucional provoca que se recurra a la relectura constitucional, ya que la vía de la reforma no es practicable a causa del enorme esfuerzo político que debe realizarse y también de las distintas opciones que se abren en la discusión de la orientación que se debe dar a la revisión constitucional.

La apertura del sistema puede entrar en colisión con un no aclarado principio de igualdad entre las Comunidades autónomas. Como se ha dicho, este principio sólo se refiere al carácter político-territorial de los entes constituidos, pero no a las competencias que ostentan. Así, no existe un principio de igualdad constitucionalmente propugnado entre las Comunidades autónomas, sino entre los ciudadanos, los cuales se encuentran ante distintos subordinamientos autonómicos que les otorgan un haz de deberes y derechos. El principio de igualdad se manifiesta ante ese ordenamiento jurídico parcial, lo que no implica una uniformidad de derechos y de deberes (art. 139.1 CE, a la luz de la STC 37/1987), puesto que esta consecuencia vaciaría de contenido la capacidad legislativa de las Comunidades autónomas.

Finalmente, del mismo modo que la apertura del sistema puede verse como una ventaja, la diferenciación de las Comunidades autónomas lo es también, ya que permite un mejor acomodo de todas las Comunidades autónomas dentro del Estado. El principio federal de “la unidad en la diversidad” está también en la base misma del principio autonómico. El mismo Tribunal Constitucional estableció que la Constitución no impone una igualdad, entendida como uniformidad, entre las Comunidades autónomas, sino una cierta homogeneidad en algunos aspectos esenciales, como su subordinación al orden constitucional (STC 76/1983). De lo que se deduce, yendo al texto constitucional, entre otras muchas cuestiones, el respeto a un estándar común de derechos y libertades de los españoles (art. 149.1.1 CE), la oficialidad del castellano (art. 3.1 CE), la consideración de las competencias reservadas al Estado (art. 149.1 CE), la representación de las Comunidades autónomas en el Senado (art. 69.5 CE), su legitimación ante la jurisdicción constitucional (art. 162.1 CE) y la prohibición de privilegios económicos o sociales (art. 138 CE). Ello no obsta, sin embargo, que exista un

amplio margen a la diferenciación entre las Comunidades autónomas, también señalada por el Tribunal Constitucional (STC 37/1987). Así, se declara una idéntica consideración formal, en tanto que Comunidades autónomas, pero se reconocen, en la misma Constitución, supuestos ordinarios o excepcionales de asimetría competencial o de otro tipo. Por citar algunos ejemplos, sólo cabe acudir a las disposiciones adicionales y transitorias de la Constitución, muchas de ellas ya mencionadas en el texto, así como a diversos preceptos constitucionales. En este sentido, se insiste en la distinción entre el status jurídico común de las diversas Comunidades autónomas, por un lado, y los contenidos materiales de su autonomía, de otro. Esta perspectiva permite no confundir la parificación que se produce en el primer plano considerado con la variedad competencial que aparece respecto a lo segundo.

### *3. El carácter permanente del proceso autonómico.*

La doctrina ha considerado que la regulación jurídico-constitucional de la forma de Estado es abierta y dinámica, ya que la Constitución no cierra el sistema autonómico y remite a normas posteriores, de mayor o menor rigidez. Estas normas están sometidas a un ritmo político marcado por la negociación y los pactos entre las fuerzas parlamentarias estatales y, en el caso de la reforma de los Estatutos de autonomía, también de las fuerzas parlamentarias autonómicas y de sus respectivas poblaciones, en el supuesto que se requiera un referéndum para sacar adelante la reforma estatutaria; por ello, es necesario un acuerdo que vaya más allá de los partidos de base electoral estatal. De este modo, resulta imposible “cerrar” de forma definitiva el modelo autonómico de Estado, y se duda incluso de su constitucionalidad, ya que implicaría la inaplicación “consciente” de previsiones constitucionales.

Así, el art. 150.2 CE dispone que el Estado podrá transferir o delegar a las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación. Este precepto ha suscitado numerosas dudas respecto de su correcta aplicación. El legislador orgánico ha utilizado este instrumento constitucional en un modo poco coherente. De esta manera, el Estado ha dictado diversas leyes orgánicas de transferencia para mejorar las competencias asumidas por la Comunidad de las Islas Canarias (LO 11/1982) y de la Comunidad Valenciana (LO 12/1982), así como para incrementar el techo competencial de las

Comunidades autónomas que gozaban de una autonomía menor, las que regían por el sistema transitorio del art. 148.2 CE (LO 9/1992), para transferir competencias en materia de transportes por carretera y cable a todas las comunidades (LO 5/1987) y finalmente para transferir a Catalunya competencias ejecutivas en materia de tránsito y circulación de vehículos a motor (LO 6/1997), entre otras (LO 16/1995, 6/1999 y LO 2/1996). Este desarrollo no era el que se deducía del proceso constituyente, ni de los pactos que hicieran posible la elaboración del art. 150.2 CE. Fundamentalmente este artículo pretendía aproximar posiciones con los representantes de determinadas fuerzas parlamentarias vascas, para conseguir un consenso mayor en la aprobación de la Constitución. En realidad venía a ser un complemento de la disposición adicional primera de la CE. Con todo, el acuerdo no se consiguió y el precepto perdió su objetivo originario para abordar otros temas. Esto puede explicar el uso que se ha efectuado del art. 150.2, que ha sido utilizado generalmente para favorecer las Comunidades autónomas con menos competencias, en vez de aplicarse a las más avanzadas desde la perspectiva competencial, con la salvedad de las leyes especialmente destinadas a Catalunya o Galicia.

Desde distintos foros, tanto desde la tribuna política como desde la académica se ha propuesto el “cierre” definitivo del modelo, de lo que se deduce que sigue permanentemente “abierto”. Por ello, Francisco Balaguer propone que, a través de una actuación a nivel constitucional, se consolide y cierre el modelo autonómico, lo que debería realizarse mediante la clarificación y estabilización de la distribución de las competencias entre las Comunidades autónomas y el Estado (1997, 159). Es decir, su constitucionalización naturalmente a través de la reforma constitucional. Esto comportaría, a juicio de el autor citado, dotar de estabilidad al Estado autonómico. De este modo, se terminaría con la “pervivencia de mecanismos que conducen en la práctica a una permanente difuminación de los contornos del Estado”. Esta propuesta parece indicar un pacto entre el Estado y las Comunidades autónomas mediante el cual el primero conseguiría cerrar la apertura permanente del sistema autonómico, con lo que ganaría en seguridad y estabilidad, y las segundas podrían obtener mejoras en su propia organización institucional, así como algunas competencias reservadas al Estado. En el plano político, la interlocución es harto difícil, por lo que un pacto de estas características nos parece casi imposible. Ello es así, porque no todas las Comunidades autónomas parecen demandar un mismo techo competencial, por lo que una conjugación de intereses y de

objetivos es sumamente complicada. Algunas Comunidades autónomas no parece que hayan de cesar en una “reivindicación competencial permanente”, en palabras del autor citado. Este interés en incrementar sucesivamente el nivel de autogobierno de ciertas Comunidades autónomas viene avalado por la imprevisión del modelo constitucionalizado y por las deficiencias del mismo en el debate constituyente, que no colmaban las aspiraciones de autonomía de dichos territorios, debido a los condicionamientos impuestos por los políticos del régimen anterior más centralistas. La reivindicación competencial es un tema de orden político en el que se persigue la consolidación de unas instituciones de gobierno con plena capacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos por lo que se va vaciando el poder central del Estado, que se sustituye por los poderes territoriales.

Javier Corcuera parte de la idea de que “nadie puede impedir la evolución, ni los cambios derivados de la propia vida” del sistema autonómico. Pero critica que ello signifique aceptar la idea de hallarse “en un proceso continuamente abierto, y, en consecuencia, continuamente susceptible de modificación como resultado de tensiones políticas” (J. Corcuera, 1992-1993, 30). En su opinión, ello no obsta a la existencia de un modelo autonómico propio y “que los problemas que se presentan no son tanto de cierre cuanto de solución de insuficiencias puestas de manifiesto por el propio desarrollo autonómico, o por la existencia de determinadas prácticas político-institucionales”. En este sentido, se reconoce la existencia y el dinamismo del modelo aunque no se desea la perpetuación de unas prácticas que no permitan la consolidación del Estado autonómico, lo que, a mi modo de ver, es consubstancial al modelo; ya que el carácter flexible de la Constitución, la naturaleza procesal del Estado autonómico y el contexto político cambiante permiten reorientar el modelo permanentemente para resolver las nuevas situaciones en un clima de negociación constante.

#### *4. Las cláusulas de cierre del sistema.*

Se podría distinguir entre unos elementos permanentes, el núcleo duro del sistema, unos elementos semipermanentes y otros elementos que dependen del libre juego de mayorías y minorías en el ámbito central. Entre los primeros, los permanentes, debemos señalar aquellos límites a la autonomía establecidos claramente en la Constitución (a). Los segundos, no dependen únicamente de la voluntad central sino que tienen que contar también con la voluntad

autonómica afectada, lo que da una cierta estabilidad al régimen establecido. Dentro de éstos elementos debemos fijarnos especialmente en los Estatutos de autonomía, aunque distinguiendo entre ellos (b). En tercer lugar, entre los últimos factores de cierre, se destacan aquéllos que dependen de la correlación de fuerzas en el ámbito central (c), los más relevantes son la regulación central de carácter sectorial y la aprobación expresa de leyes de cierre (art. 150.3 CE). A este último subapartado le sigue, por último, la doctrina del Tribunal Constitucional (d), que, en cierta manera, depende también del juego político entre las distintas fuerzas parlamentarias de ámbito estatal, puesto que sus miembros son nombrados exclusivamente por las instituciones centrales del Estado. No obstante, no se incluye en el subapartado anterior porque el Tribunal Constitucional debe prescindir, al dictar sus resoluciones, de dicho juego político y ha de ceñirse al dictado de la Constitución (y, en nuestro caso, de los Estatutos de Autonomía), terciando en la disputa político-jurídica sin tomar partido, ni pública ni privadamente. Además, por sus propios principios de actuación, la jurisprudencia constitucional raramente cierra por completo las posibles alternativas de desarrollo legislativo, por lo que sus decisiones permiten una libertad de opciones al juzgar sólo una de ellas.

a) Entre los principios constitucionales destacaremos sólo algunos, con una precisión previa. Así, conviene no confundir entre los principios centrípetos y las prescripciones cerradas. En el caso que nos ocupa, tanto el principio de unidad como el de solidaridad, son principios centrípetos que pretenden limitar el principio de autonomía, vocacionalmente centrífugo. Ahora bien, ello no impide que los tres principios tengan una naturaleza abierta, con contenidos elásticos, que permiten un cierto resultado equilibrado, fruto de la combinación de todos ellos.

Sin embargo, al principio de unidad se le anuda la existencia misma del Estado, esto es, la residencia de la soberanía y del poder constituyente en el conjunto del pueblo español (preámbulo y art. 1.2 CE), y, por tanto, la negación de la posibilidad, de conformidad con la Constitución, de la secesión de una parte del territorio. En un modo más concreto, se relaciona con el principio de unidad un conjunto de materias reservadas al Estado (art. 149.1 CE), así como otras referencias (por ejemplo el art. 8 o el 56.1 CE). Igualmente derivan de este principio los de solidaridad entre las Comunidades autónomas (art. 2 CE) y el de igualdad entre los ciudadanos (art. 14, 149.1.1 y 139.1 CE), entre otros. Además el principio de autonomía

encuentra como límite el de unidad, lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a distinguir entre autonomía y soberanía, ya que la primera es esencialmente un poder limitado (STC 25/1981); lo que no presupone que el principio de unidad carezca de límites. El mismo Tribunal advirtió que la unidad no es uniformidad (STC 76/1983), con lo que unidad y autonomía se condicionan recíprocamente. Finalmente respecto del principio de solidaridad, este se desarrolla mediante los mandatos contenidos en el art. 138 CE y el Fondo de Compensación Interterritorial que se establece en el art. 158.2 CE.

Consisten, pues, en principios, de naturaleza abierta, pero con el objetivo de delimitar el derecho constitucional a la autonomía, que, a su vez, condiciona recíprocamente los principios de unidad, igualdad y solidaridad, por lo que deben conjugarse como análogamente ocurre en los estados federales que equilibran unidad y diversidad.

Además de los principios señalados, se pueden añadir unas cláusulas de cierre del ordenamiento jurídico, destinadas a asegurar su unidad, dado que tanto el Estado central como las Comunidades autónomas pueden dictar normas del mismo rango. Entre éstas cláusulas se puede apuntar la de prevalencia y la de supletoriedad (art. 149.3 CE) que han tenido un rico debate doctrinal. Con todo, no se trata de cláusulas de cierre del sistema autonómico por lo que no deben ser tratados aquí.

b) Se ha apuntado que la concreción normativa de la ordenación fundamental de la forma territorial del Estado autonómico se ha realizado a través de la configuración constitucional y por obra de los Estatutos de autonomía que han completado el mapa autonómico y la correspondiente distribución del poder del Estado, de manera que se denota su carácter constitucional con relación al ordenamiento autonómico y también respecto del Estado en su conjunto.

Así, en opinión de Gumersindo Trujillo, “el Estado autonómico se prefigura en la Constitución y lo conforman ésta misma y los Estatutos” (1992-1993, 109), de manera que se ha cerrado su ordenación jurídica fundamental. De todas formas, se reconoce que este “cierre” del modelo “no es total ni absolutamente definitivo” en la medida que se habilitan cauces para las eventuales reformas de los Estatutos (o de la Constitución) y no sólo a través de la modificación de estos textos básicos.

El carácter híbrido de los Estatutos de autonomía ha sido señalado por la doctrina. Por una parte son leyes orgánicas y por otra parte son las leyes básicas de la comunidad autónoma. Este carácter doble ha permitido que se resaltara la homogeneización de los estatutos o su carácter diferenciador. Con todo, es sabido que no todos los estatutos son iguales, puesto que al menos se distinguen por el mecanismo de aprobación y de reforma lo que les da un carácter singular, en el que la participación de la comunidad es más o menos relevante. Ello tiene dos consecuencias de interés para lo que estamos analizando: la influencia de la negociación en el estatuto resultante y el carácter más estable de aquellos estatutos refrenados. En este sentido, éstos últimos, dotados de mayor rigidez, ralentizan el proceso, puesto que sus prescripciones son más estables. Ello no obstante, tiene sólo una indirecta relación con el carácter abierto del sistema que se dificulta por la rigidez estatutaria (y constitucional), pero que no empece su interpretación cuando los principios y las reglas establecidas permiten distintas lecturas.

Ciertamente, los Estatutos de autonomía cierran las alternativas al instituir las Comunidades autónomas, al listar las competencias asumidas y al establecer las instituciones, entre otras cuestiones básicas. Pero la misma Constitución permite que otras normas modulen las competencias autonómicas, como se ha mencionado anteriormente (art. 150 CE) y sobre lo que volveremos a continuación.

c) Las normas centrales también han tentado de cerrar el sistema con distinto fundamento constitucional, a lo que aludiremos sucintamente. Por un lado, algunas normas centrales son reclamadas directamente por la Constitución para distribuir las competencias, como ocurre en seguridad pública (art. 149.1.29 CE), y así se ha efectuado con la ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. De otro lado, la Constitución establece, en algunas materias (por ejemplo, art. 149.1.18 CE) que las bases corresponden a las instituciones centrales, las cuales, a menudo, se han dictado en un modo extremadamente detallista, sin entrar ahora en el carácter legislativo o no que deberían tener dichas bases. En todo caso, las normas básicas han restringido el ámbito de la autonomía al orientar la legislación autonómica de desarrollo, lo que en muchas ocasiones han realizado en exceso, siguiendo lo que, en Austria, se ha denominado irónicamente “nach Art der Salamtaktik”. Otros modos de cercenar las posibles competencias autonómicas se han efectuado mediante: el impulso normativo de las competencias horizontales

que limitan las competencias sectoriales autonómicas; la sobrevaloración y exclusividad central del denominado interés supraautonómico que impide la acción autonómica concertada; la trasposición y el desarrollo central de las directivas comunitarias europeas; y otras formas que han ido limitando la capacidad política y normativa de las Comunidades autónomas y con ello la potencialidad de las mismas. Sin embargo, éstos han sido unos instrumentos normativos que cierran en falso el modelo autonómico, porque nada se opone a una interpretación más favorable al desarrollo del principio autonómico, lo que depende, en gran medida, de los acuerdos entre las fuerzas parlamentarias presentes en las Cortes Generales para legislar en un modo más respetuoso con las competencias autonómicas, por lo que la restricción actual puede convertirse en una ampliación futura sin cambiar el marco constitucional y estatutario.

Otra forma de limitar el ejercicio de las competencias autonómicas es a través de las leyes de armonización (art. 150.3 CE), aunque todavía no han tenido vigencia a pesar de haberse elaborado algún proyecto, ya mencionado, por las Cortes Generales (LOAPA). Para dictarlas se precisa que las Comunidades autónomas lesionen el interés general. Según el Tribunal Constitucional las leyes de armonización constituyen una pieza de cierre del sistema de distribución de competencias aplicable a aquellos supuestos en los que el legislador central “no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general” (STC 76/1983, FJ 3). Después de la STC 76/1983 parece existir una especial prudencia para entender que el interés general demanda una intervención legislativa estatal. De este modo, por el momento, se equiparan las leyes de armonización a un instrumento excepcional de control, como ocurre con el también inédito art. 155 CE.

d) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de forma episódica y concreta, ha ido despejando algunas dudas respecto de los desarrollos efectuados de la Constitución y, por ello, de las interpretaciones conformes a la carta fundamental. En un cierto modo, con la resolución de los casos planteados a la luz de la Constitución, el Tribunal ha pacificado no pocos conflictos de competencia y, sin quererlo (al menos de forma explícita) ha cerrado el paso a determinadas lecturas de la Constitución y con ello ha restringido la apertura constitucional.

Ya hemos señalado la importante contribución del Tribunal

Constitucional en el desarrollo del Estado autonómico, aunque ésta no sea una de las funciones constitucionales que como Tribunal deba acometer. Igualmente, ya hemos indicado que el Tribunal no ha elaborado una teorización general, puesto que el Tribunal Constitucional opera con relación a supuestos concretos y respecto a determinadas Comunidades autónomas, las actoras del proceso constitucional. En consecuencia, el papel del Tribunal ora ha estimado ora ha desestimado recursos y conflictos de competencia que han condicionado la legislación estatal y autonómica.

Sin embargo, en numerosas sentencias, el Tribunal, a pesar de resolver el caso planteado, ha advertido que, aun siendo la legislación enjuiciada constitucional, eran posibles otros desarrollos constitucionales también conformes con la Constitución, los cuales podrían ampliar o restringir el ámbito de autonomía propio de las Comunidades autónomas. Por tanto, su juicio de constitucionalidad se encuentra limitado por la litis del proceso constitucional y, consiguientemente, continua dejando abiertas distintas posibilidades, ya que si el Tribunal obrara de otro modo estaría sustituyendo no sólo la función legislativa, sino incluso el poder constituyente. La concreción del modelo constitucional no le corresponde al Tribunal Constitucional, porque sólo está llamado a ejercer una función de arbitraje y de tutela de los principios y prescripciones constitucionales, así como de salvaguarda de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas según ésta esté definido por la Constitución y los respectivos Estatutos de autonomía.

##### *5. Las propuestas políticas vasca y catalana.*

Por el momento, se han lanzado públicamente dos propuestas, que no podemos analizar en detalle, una desde Euskadi y la otra desde Catalunya, que no han obtenido el beneplácito del Gobierno central. No obstante vale la pena detenerse en dichas iniciativas políticas. Ambas coinciden en la música de fondo pero el planteamiento es sustancialmente diverso. Así, tanto el discurso del Lehendakari, sustentado por una mayoría parlamentaria y de gobierno, como la del Parlament de Catalunya reclaman, por un lado, la lealtad por parte del Gobierno central en el cumplimiento de los traspasos competenciales pendientes y, por otro, expresan la necesidad de clarificar el reconocimiento plurinacional del Estado apuntado en la Constitución. La diferencia estriba, sobre todo, en la forma de reclamar la última de estas dos cuestiones: puesto que se propone

una asociación con el Estado central, tras una consulta popular entre los vascos, de una parte; o se indica que se iniciará el estudio de un nuevo estatuto de autonomía para Catalunya, de otra, que también requiere, de forma imprescindible, el consentimiento de la población mediante referéndum.

a) El Parlamento vasco reclama unos traspasos competenciales que los distintos gobiernos centrales no han iniciado su procedimiento. Como es sabido, para que sea efectivo el ejercicio competencial, una comisión mixta y paritaria debe acordar la transferencia de medios materiales y personales. Dado que inicialmente las materias eran desarrolladas por el Estado centralista, si no hay acuerdo, éstas permanecen en el ámbito de las competencias del Estado, no habiendo amparado el Tribunal Constitucional las pretensiones de las Comunidades autónomas de culminar el proceso de traspaso competencial que se plantearon a través de la interposición de conflictos de competencia. Ciertamente, han transcurrido más de dos decenios desde que se debían completar las previsiones estatutarias por lo que se trata de una grave irresponsabilidad política cercenar las competencias autonómicas mediante la no provisión de los medios adecuados. Sin embargo, la “solución” del Parlamento vasco es mejorable. El Parlamento propone ejercitar las competencias por su cuenta, esto es, a través de la creación de los órganos y de la provisión de recursos necesarios, descontado el importe económico en la próxima negociación del cupo, que también precisa de una comisión mixta, pero en la que los fondos permanecen en las arcas de las instituciones vascas en el supuesto de falta de consenso.

La segunda propuesta, más llamativa, es la de constituir un pacto de asociación entre Euskadi y el Estado español (presentado en el debate de política general de 27 de setiembre de 2002 por el Lehendakari, vid. [www.euskadi.net/acuerdos](http://www.euskadi.net/acuerdos) del 24 del mismo mes). Que yo sepa es la primera ocasión en la que las instituciones vascas más representativas se pronuncian abiertamente por el encaje del País Vasco en España y abandonan, de momento, los pronunciamientos en favor de la independencia de los cinco territorios euskaldunes. A pesar de este cambio fundamental en las exigencias de autodeterminación, el Gobierno del Estado ha rechazado de plano la iniciativa, puesto que la celebración de una consulta popular sobre esta cuestión implicaba el reconocimiento de que la población vasca decidía legítimamente sobre su destino, es decir, se reconocía el “ámbito vasco de decisión” sin contar con el resto de los españoles, los cuales, de acuerdo con la interpretación mayoritaria sobre la

soberanía popular, deben expresar su opinión sobre un tema que implica un cambio en la articulación constitucional del País Vasco en España. La fórmula de la libre asociación, insuficientemente explicada, puede referirse a diversos tipos de relaciones entre entes: bien, una especie de confederación bilateral en la que sólo se contemplan dos entes, el confederado y la confederación, lo que quizás podría convenir a otras fuerzas políticas que, en ocasiones, han expresado una voluntad política confederal (como Unió Democràtica de Catalunya, federada con Convergència Democràtica de Catalunya); bien, a una fórmula de relación internacional que liga territorios no reconocidos internacionalmente como Estados con Estados miembros de la comunidad internacional. En fin este no es, por ahora, el debate. La propuesta, en realidad, expresa una exigencia de lealtad y respeto a la autonomía vasca y a su gobierno, así como un deseo de un mayor reconocimiento nacional, lo que bajo las condiciones políticas actuales es de difícil consecución, tanto por el tesón mediante el cual el Gobierno central impide unas fluidas relaciones institucionales, como por la situación de violencia y de falta de libertades en las que vive parte de la sociedad vasca.

b) En Catalunya, la constituida Comissió d'Estudi per a l'Autogovern concluyó sus trabajos de los que se expone una síntesis en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC núm. 366, de 5 de diciembre de 2002 y también en [www.parlament-cat.es/porta.htm](http://www.parlament-cat.es/porta.htm)). En ellos se aprecia también la demanda de unos traspasos competenciales pendientes, sobre los que no ha habido acuerdo en los últimos veinte años y, por otro lado, unas propuestas para la profundización del autogobierno que implican, entre otras medidas, la reforma de la legislación básica del Estado y también, de algún modo, la revisión del Estatuto de autonomía para ampliar las competencias asumidas por la Generalitat de Catalunya.

Respecto a la primera cuestión, la postura de la Generalitat es la de exigir el traspaso de competencias pendientes en bloque y abandonar la negociación individualizada que se había seguido anteriormente. Respecto a lo segundo, se pide al Gobierno central que realice una lectura de la Constitución más autonomista de la que se ha realizado, con el fin de levantar los obstáculos legales que impiden un ejercicio de la autonomía que eleve el techo competencial real, tanto mediante la reformulación de las leyes básicas del Estado en un sentido más respetuoso con la autonomía y que no vacíe o minimice las competencias autonómicas, como a través de

la participación de la Comunidad autónoma en las decisiones estatales y comunitarias europeas, entre otras propuestas como la de utilizar el art. 150.2 para la asunción de nuevas competencias o la aplicación del principio de la “administración única”. Todas las fuerzas políticas catalanas, a excepción del Partido Popular de Catalunya, han concluido sus respectivos documentos con la necesidad de iniciar la revisión del Estatuto de autonomía de Catalunya, para lo que se están preparando nuevos trabajos parlamentarios. En dichos documentos se pone un especial énfasis en el reconocimiento de la plurinacionalidad de España, recogida en el art. 2 CE cuando se refiere a nacionalidades y regiones, pero que, según se entiende, no se ha desarrollado adecuadamente. Todo ello se resume en la Resolución 1489/VI del Parlament de Catalunya en la que se acuerda: exigir al Estado el respeto del marco jurídico y político adoptado por decisión de la voluntad mayoritaria de la sociedad catalana y el cumplimiento íntegro del Estatuto; expresar el respeto por el derecho de la ciudadanía de Catalunya de decidir libremente sobre la actualización y la modificación del marco vigente, utilizando los instrumentos que tiene en cuenta este marco, entre los cuales se prevé la reforma del Estatuto y el aprovechamiento de las potencialidades de los derechos históricos de Catalunya; y emprender, en la próxima legislatura, los trámites necesarios para la reforma del Estatuto de Autonomía y para la devolución de los derechos históricos de Catalunya.

En todo caso, la cercanía en el tiempo de un nuevo periodo electoral en Catalunya incide directamente en la actividad parlamentaria por lo que es preferible esperar una época de sosiego político para poder valorar con mayor detenimiento y profundidad dichas propuestas. Del mismo modo el clima político en Euskadi tampoco es el más adecuado para abordar el estudio de las iniciativas vascas, por lo que sólo se ha pretendido realizar un esbozo de las pretensiones de dos Comunidades autónomas que no han reformado sus Estatutos de autonomía ni para adecuarlos a los nuevos desafíos (Unión Europea, globalización, nuevas tecnologías, ...) ni para reformularlos de modo que el pacto constitucional y estatutario refleje mejor la plurinacionalidad de España. Así, pues, debe acometerse, tarde o temprano, una actualización y una clarificación de contenidos estatutarios.

## V. A MODO DE RESUMEN.

A lo largo de este artículo hemos destacado una serie de cuestiones que fundamentan la apertura de la Constitución con relación al Estado autonómico que se propuso con la aprobación de la misma. Así, el carácter particularmente abierto de los textos constitucionales que afecta a todo el derecho, pero especialmente al Derecho Constitucional, en tanto que derecho primario, en el que se asientan los principios que rigen la sociedad, que son además los criterios que definen el Estado que se proclama.

Igualmente, se ha indicado el dinamismo de los Estados federales permitido por la apertura constitucional mencionada, pero también forzado por la idea de pacto que caracteriza la distribución del poder político entre las instituciones centrales y subcentrales, así como la evolución lógica que se produce, casi por el simple transcurso del tiempo, en las concepciones políticas y en las nuevas necesidades que se presentan.

Después, hemos llamado la atención sobre el peculiar proceso de transición política que acompañó la redacción de la Constitución española vigente en la que la voluntad de pacto y de apertura caracterizaron no sólo el proceso constituyente sino especialmente todo lo relativo al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y a la correlativa distribución territorial del poder político. Ello implicó que la Constitución no mencionara el modelo territorial establecido y que en el texto constitucional sólo se establecieran unos principios vagos y unos procesos variados, pero que no se nombraran exactamente cuáles territorios podían acceder al autogobierno y cuál sería el contenido del mismo. De este modo la Constitución es necesariamente abierta, puesto que los límites que se fijan son imprecisos y el contenido de la autonomía es ausente de la norma constitucional. Los preceptos constitucionales sólo trazan un esquema esencial dejando un haz amplio de posibilidades a la regulación posterior, sea estatutaria, orgánica u ordinaria, lo cual no quiere sino decir que el modelo constitucional está “muy escasamente elaborado bajo y dentro del cual podían existir modelos contrapuestos” (M. A. Aparicio, 1999, 54, n. 3).

Además, la Constitución recoge prescripciones autonómicas que ahora son ya inaplicables, como los artículos que posibilitaron el inicio del proceso autonómico (arts. 143 ó 151 CE, entre otros). Como se ha afirmado se trata de “derecho transitorio”, a pesar de no

estar previsto expresamente como meras disposiciones transitorias.

Pero también muchos de los preceptos constitucionales relativos a la distribución territorial del poder consiste en “derecho dilatorio”, es decir, fórmulas que aplazan la decisión definitiva. En este sentido, mientras no se eliminen de la Constitución estos preceptos “dilatatorios” formalmente, mediante la modificación de las normas de desarrollo, esto es, principalmente los Estatutos de autonomía, el modelo autonómico permanecerá abierto, porque la Constitución no quiso o no pudo cerrarlo. Se trata de un modelo abierto en la creación, en la construcción y en su desarrollo.

La apertura ha permitido el consenso constituyente para la aprobación de la Constitución y el consenso constitucional para su aplicación. La opinión pública hoy está a favor de la descentralización política iniciada por la Constitución de 1978 y no se extraña que los parlamentos autonómicos legislen y ejerzan cuotas de poder nada desdeñables. Esto no hubiera sido posible si el modelo inicialmente previsto hubiera sido un modelo cerrado, ya que difícilmente se habrían roto las inercias centralistas adquiridas. Del mismo modo, la apertura constitucional ha permitido ir reorientando el modelo autonómico según las necesidades, en una adaptación casi constante. Además la flexibilidad ha permitido la diferenciación entre las distintas Comunidades autónomas, que posibilita que cada una de ellas responda a las inquietudes de sus respectivas poblaciones, sin la imposición de un modelo de descentralización uniforme.

Las distintas etapas a través de las que se ha construido el modelo autonómico también ponen de relieve la característica abierta del sistema autonómico. Así las diferentes fases han desmentido el cierre completo del modelo y las posibilidades de reapertura de aquellos temas hipotéticamente petrificados. La reforma de los Estatutos de autonomía y la previsión del art. 150.2 CE constituyen las herramientas de reapertura continua del sistema y los acuerdos son los medios de controlar dichas aperturas. En la actualidad, las reivindicaciones autonómicas se restringen fundamentalmente al País Vasco y a Catalunya donde sendas comisiones parlamentarias han estudiado la mejora de su autogobierno. En estas Comunidades autónomas persiste una concepción del Estado distinta de la central y de la del resto de Comunidades, por lo que para completar el encaje de estas dos Comunidades en el Estado autonómico se debería, de un lado, profundizar la descentralización, como se ha ido haciendo con relación a las otras Comunidades autóno-

mas, respetando su voluntad autonomista y el principio dispositivo, motor constitucional de la descentralización autonómica. Y de otro, se debería modificar el marco institucional central para adaptarlo plenamente al Estado autonómico vigente y evitar las disfuncionalidades del sistema. Así, la mayoría de las propuestas consisten en una reformulación general de la estructura del Estado para adecuarlo a la pluralidad existente, puesto que la construcción y el desarrollo de las autonomías territoriales no ha ido acompañado de unas modificaciones de las instituciones centrales, como bien pronto se observó respecto de la administración central.

Para ello, la vía de la reinterpretación (o de la relectura constitucional) es un camino alternativo a la reforma constitucional y estatutaria cuando ésta no sea absolutamente necesaria. La interpretación constitucional en un modo más acorde con la evolución social no es ilícita ni es un obstáculo para efectuar nuevos avances positivos e integradores. En este sentido, por la vía convencional se han dado pasos aún insuficientes para una mejor participación de las Comunidades autónomas en las decisiones estatales, porque persiste la confusión entre las instituciones centrales y las estatales, cuando las primeras defienden intereses tan parciales (o generales, como se quiera) como las instituciones de las Comunidades autónomas.

En este sentido, Enric Fossas propone también la renovación del consenso para acometer un nuevo modelo de descentralización territorial del poder. En su opinión la consecución del nuevo consenso “sólo podría tener lugar bajo ciertas condiciones, debería afectar a determinados contenidos y sería posible llevarlo a cabo a través de concretos procedimientos” (1999, 293), que repasamos brevemente a continuación. El autor mencionado propone un pacto entre los nacionalismos minoritarios y mayoritario, reconociéndose así la existencia de unos nacionalismos periféricos y un nacionalismo de Estado. El compromiso debería referirse al reconocimiento sin reservas de la plurinacionalidad del Estado por parte del nacionalismo estatal, mientras que los nacionalismos periféricos deberían comprometerse a realizar sus aspiraciones de autogobierno dentro del Estado. Para ello, entiende que no hace falta la revisión de la Constitución sino que deberían modificarse aquellas normas que, junto a la Constitución, integran el bloque de la constitucionalidad.

Los pactos para seguir desarrollando la Constitución no pueden ser parciales desde la perspectiva subjetiva. Esto es, no se deben

cometer errores anteriores que han permitido la marginación de fuerzas políticas y sociales que habían intervenido muy activamente en el proceso constituyente. Ello ha provocado, aunque no sea la única causa, “un cierto sentimiento colectivo de una Constitución manipulada desde las afueras institucionales de la propia Constitución” (M. A. Aparicio, 1999, 51).

Como decíamos en otra ocasión, el derecho constitucional a buen seguro que podrá aportar soluciones creativas para la difícil convivencia entre grupos distintos, sea mediante la reforma de los postulados constitucionales y estatutarios, sea mediante la reinterpretación de los mismos, aprovechando su elasticidad y apertura.

#### VI. NOTA BIBLIOGRAFICA.

Sobre el carácter ambiguo y genérico de las prescripciones constitucionales, así como la apertura como elemento característico de las constituciones, por todos, P. HÄBERLE, “Verfassungstheorie ohne Naturrecht” (1974), *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996, p. 93-119; K. HESSE, *Escritos de Derecho constitucional*, CEC, Madrid, 1983; G. ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 1995; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, II*, E. De Boccard, Paris, 1928; y H. L. A. HART, *El concepto de derecho*, México, Ed. Nacional, 1980. En concreto, el término elasticidad constitucional se toma de la obra de L. ROSSI, “La elasticità dello Statuto Italiano”, *Scritti vari di Diritto pubblico*, Milano, 1941. Y respecto de la tensión entre normatividad y normalidad, H. HELLER, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1974.

Sobre la evolución de los estados compuestos, vid. C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968; A. LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1994; M. CROISAT, *El Federalismo en las democracias contemporáneas*, Hacer, Barcelona, 1994. En particular, sobre el carácter pragmático del estado federal, I. MOLAS, “El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos”, en A. Monreal (ed.) *El estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 37-45; y F. ERMACORA, *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, *Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung* vol. 3, Wien, 1976. Y con relación a las nuevas tendencias, X. ARBÓS y J. VERNET, “Conclusiones”, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de*

*autonomía política*, Barcelona, CEDECS, 1999, p. 261-271; En especial, sobre la evolución del Estado autonómico, vid. la “Encuesta sobre la dinámica del sistema autonómico”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 3, 1999, p. 15-52.

Sobre el estado autonómico, la bibliografía es muy extensa, por todos, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985; C. VIVER PI-SUNYER, *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994; L. LÓPEZ GUERRA, “El modelo autonómico”, *Autonomies*, núm. 20, 1995, p. 165-178; I. DE OTTO Y PARDO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, 1986, p. 45-99; G. TRUJILLO, “Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado Autonómico”, *Organización Territorial del Estado*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993; J. LEGUINA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1995. En especial sobre el debate constituyente, J. JARÍA MANZANO, “La forma del Estado en los debates constituyentes”, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*, Barcelona, CEDECS, 1999, p. 13-28; y M. HERRERO DE MIÑÓN, “La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, II, 1993, p. 29-44.

Sobre las decisiones y principios constitucionales en la definición del modelo constitucional, J. GARCÍA ROCA, “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 21, 1984; G. TRUJILLO, “Las Comunidades autónomas: status constitucional y forma de Estado”, *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, p. 845-863; J. RUIPÉREZ, *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994; I. DE OTTO, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre la Constitución y los Estatutos”, *Autonomies*, núm. 1, 1985, p. 9-19; M. A. APARICIO PÉREZ, “Sobre la configuración del modelo territorial del Estado y el bloque de constitucionalidad”, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996, vol. II*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1996, p. 963-984; P. CRUZ VILLALÓN, “La constitución territorial del Estado”, *Autonomies*, núm. 13, 1991, p. 61-68; M. A. APARICIO PÉREZ, “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*, Barcelona, CEDECS, 1999, p. 29-57; G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, CEPC, 2001; J. LEGUINA VILLA, “El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal”, *Cuadernos de*

*Derecho Público*, núm. 2, 1997, p. 9-24; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La primacía normativa del Título VIII de la Constitución”, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, p. 107-111; J. VERNET, *Concepte i objecte de les lleis d’harmonització*, Barcelona, EAPC, 1984; y X. BALLART, *Coerció estatal i autonomies*, Barcelona, EAPC, 1987.

En particular, inciden en el debate sobre la apertura constitucional del modelo autonómico las aportaciones de L. LÓPEZ GUERRA, “Modelo abierto y hecho diferencial”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, p. 97-112; P. CRUZ VILLALÓN, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981; C. VIVER PI-SUNYER, “Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, 1989, p. 77-101; F. BALAGUER CALLEJÓN, “La constitucionalización del Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, p. 129-160; M. ARAGÓN REYES, “El Estado autonómico ¿modelo definido o modelo inacabado?”, *Autonomies*, núm. 20, 1995, p. 189-190; M. T. FREIXES SANJUAN, “El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados”, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1997, p. 105-116; A. MONREAL, “El modelo autonómico como modelo variable”, *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 65-72; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, “El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 73-100; L. LÓPEZ GUERRA, “Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las autonomías”, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1997; F. DE CARRERAS, “El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?”, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1997, p. 91-104. Para un estudio ampliado del presente trabajo, J. VERNET, “La apertura del sistema autonómico”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, pendiente de publicación.

Respecto de la tensión entre homogeneidad y heterogeneidad entre las comunidades autónomas, vid. J. FERRET, “Igualtat versus Diversitat”, *Autonomies*, núm. 20, 1995, p. 157-163; G. TRUJILLO, “Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución

a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, *Documentación administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 101-120; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *El estado autonómico y hechos diferenciales*, Cívitas, Madrid, 1998; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999; L. LÓPEZ GUERRA, “Algunas notas sobre la igualación competencial”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 121-134; M. HERRERO DE MIÑÓN, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998; E. ÁLVAREZ CONDE, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1997, p. 77-90; F. TOMÁS Y VALIENTE, “Uniformidad y diversidad en las Comunidades autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Unidad y diversidad de las Comunidades autónomas*, Barcelona, IEA, 1995; E. FOSSAS, “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico”, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999, p. 275-301; J. CORCUERA ATIENZA, “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación administrativa*, 232-233, 1992-1993, p. 13-31; y J. GARCÍA ROCA, “¿ A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales ?”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, 2000, ps. 73-110.

Sobre el papel y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la evolución del estado autonómico, vid. M. ARAGÓN REYES, “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, 1986, p. 7-12; J. PÉREZ ROYO, “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, 1986, p. 7-32; P. CRUZ VILLALÓN, “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3-4, 1988; L. LÓPEZ GUERRA, “Constitución: Tribunal Constitucional y Comunidades autónomas”, *El futuro de las autonomías territoriales*, Santander, Universidad de Cantabria - Asamblea Regional de Murcia, 1991, p. 261-275.

Sobre las fases en la construcción del estado autonómico, J. DE ESTEBAN, “Los caracteres del proceso autonómico”, *El régimen constitucional español, II*, Labor, Barcelona, 1982, p. 336-344; F. TOMÁS Y VALIENTE, “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, II, 1993, p. 45-67; L. LÓPEZ GUERRA, “La segun-

da fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, II, 1993, p. 69-79; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, Civitas, 1988; M. ARAGÓN, “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 197-221; J. PÉREZ ROYO, *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.