

La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías

Sumario: I. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL.—1.1. La primera evolución: del Estado liberal al Estado social.—1.2. La segunda evolución: la crisis actual del sistema, con transición hacia uno nuevo aún no definido.—II. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA DESARTICULACIÓN DEL CENTRALISMO EN 1978.—2.1. La situación de partida.—2.2. La redefinición de la organización territorial del Estado: la transición.—2.2.1. La preparación del nuevo orden constitucional.—2.2.2. El proceso constituyente.—III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA CONSAGRACIÓN Y PUESTA EN PIE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.—3.1. La reconstrucción de la organización territorial del Estado en la Constitución.—3.1.1. El modelo constitucional.—3.1.2. Los mecanismos de desarrollo de la nueva organización territorial del Estado.—3.1.3. El desarrollo y la aplicación inmediatos del modelo: la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las Comunidades Autónomas; el surgimiento de los primeros problemas.—3.1.4. La decantación del modelo en los años ochenta.—3.2. La normalización de la organización territorial del Estado y el inicio de la llamada segunda descentralización: la década de los años noventa.—3.3. La llamada segunda descentralización y el nuevo debate sobre el Estado autonómico.—IV. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA RENOVACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL; REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA.—4.1. Algunas consideraciones generales a modo de introducción.—4.2. La determinación jurisprudencial del sistema de reparto territorial de competencias.—4.2.1. El primer paso: fijación de la regla general, pero, al mismo tiempo, admisión de modulaciones a la misma (STC 76/1983).—4.2.2. El segundo paso: casuismo por inclusión o exclusión del sistema, sin criterio objetivo alguno apreciable, de otros preceptos constitucionales.—4.2.3. El tercer paso: recurso al interés general para el «cierre» del sistema (más bien de la «lógica» de éste).—4.3. El sistema constitucional mismo y su inconsecuente aplicación por el Tribunal Constitucional.—4.3.1. Las dos piezas esenciales derivadas directamente de la Constitución.—4.3.2. Las dos piezas complementarias, de origen sustancialmente jurisprudencial.—4.3.3. La realidad constitucional: desvirtuación del sistema normado.—4.4. La salida de la lógica del proceso: la directa determinación constitucional del reparto territorial de las competencias.

★ Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

I. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

1.1. La primera evolución: del Estado liberal al Estado social

A finales del siglo XIX y principios del XX, el Estado surgido de las revoluciones que acabaron con el antiguo régimen alcanza en Europa el cenit de su evolución: sus principios se encuentran firmemente instalados en la conciencia política y jurídica colectiva y sus esquemas y categorías presiden y animan efectivamente las estructuras y la acción estatales. Su gran conquista, junto con la fundamentación democrática del poder (con imperfecciones cuya superación progresiva se prolongará hasta bien entrado el siglo XX), es sin duda la reducción de ese poder —en su acción interior cara al ciudadano—, del entero Estado, al Derecho. El poder público es fuerte y vigoroso y puede actuar, investido de *imperium*, imponiendo y ejecutando sus decisiones unilateralmente, sin necesidad de impetrar para ello el auxilio judicial, pero su acción es siempre jurídica o en términos de Derecho, lo que significa sujeta en último término, aunque sea *ex post*, a control judicial; control que los ciudadanos pueden siempre actualizar en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Se trata, sin embargo, de un Estado teóricamente separado de la sociedad, en la medida en que aquél y ésta se conciben como sistemas distintos, dotados ambos de una lógica propia y contruidos racionalmente, si bien cada uno con límites bien definidos y con relaciones o puntos de contacto escasos y bien determinados. El primero es una organización articulada jerárquicamente, presidida por ciertos valores y dirigida a unos objetivos precisos: garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad, el aseguramiento del orden público y la prestación de unos servicios públicos. La segunda es un orden espontáneo con una estructura inmanente, gobernada por las leyes de los impulsos espontáneos que brotan de la autonomía de la voluntad individual y su competencia y composición recíproca en el seno del espacio social. La relación básica entre ambos es la ordenación: el Estado regula con carácter general el marco de desenvolvimiento de la libre dinámica social y vela por la observancia del mismo, sancionando, en su caso, las infracciones. No interviene, pues, activamente en la organización y el funcionamiento del orden social, salvo para la prestación de algunos servicios públicos básicos. Al servicio de la preservación de esa posición de principio está el dogma de la incapacidad económica del Estado, pero —al mismo tiempo— la idea de la articulación de la relación poder-ciudadano sobre la supra/infraordenación. Por esta razón, el modelo de Administración pública del Estado liberal es el de la Administración-poder, investida de *imperium*, aplicadora y ejecutora de la Ley mediante actos típicos unilaterales (fundamentalmente la orden, prohibición, autorización, concesión y sanción) susceptibles de ejecución forzosa; en definitiva, de la Administración-intervención.

Pero cuando el Estado liberal de Derecho luce ya, completa y asentada sobre sólidos cimientos, la fachada de su edificio jurídico, unos profundos cambios habían comenzado a minar sus mismos presupuestos políticos, socia-

les y económicos. Tales cambios, ciertamente más amplios y complejos, pueden reducirse, en lo que aquí importa, a los tres siguientes:

- 1.º La espectacular transformación de la estructura social, cuyas manifestaciones más visibles son la urbanización en gran escala y la concentración de la población en las ciudades, inducida por la propia dinámica del sistema capitalista-industrial, generadora del proletariado urbano e industrial y de su actividad política; proletariado que reclama tanto la protección y la acción positiva del Estado, cuanto su acceso al poder político ¹.
- 2.º Las desastrosas consecuencias de las dos guerras mundiales sobre el sistema económico-social, que obligan al Estado —definitivamente a partir de la segunda posguerra— a asumir un decidido papel y una importante iniciativa en la vida económica. El Estado, rebasando el ámbito de los servicios públicos tradicionales, se transforma en empresario.
- 3.º El acelerado progreso científico y tecnológico, conducente de la sociedad industrial a la posindustrial, de la sociedad de la producción a la sociedad de los servicios, la información y la comunicación, determina una progresiva complejidad de la vida social y, consiguientemente, una creciente dependencia del individuo —sobre todo en lo que hace a los aspectos más básicos y elementales de su subsistencia— de la entera sociedad (la llamada «menesterosidad social» del hombre actual).

La justicia puramente formal ha de abrir paso, pues, a la justicia material como objetivo del sistema estatal; éste deja de ser un Estado legislador o meramente regulador, para convertirse en un Estado gestor, de cuya constante acción directiva, redistribuidora y prestacional precisa la sociedad para su buen funcionamiento. Con este desplazamiento de los objetivos del sistema se corresponde una reacomodación del equilibrio entre los poderes en favor del ejecutivo (consecuentemente, también de la Administración en él orgánicamente residenciada) y en detrimento del legislativo. En definitiva, el aseguramiento y distribución de bienes fundamentales, del ámbito vital imprescindible pero fuera de la disposición y de las posibilidades de los individuos aislados, de la que se ha llamado (con expresión no tanto acuñada como generalizada por E. Forsthoff) la *Daseinsvorsorge* o «procura existencial», pasa a ser una responsabilidad del poder público y, más concretamente, de la Administración.

¹ Si en algún supuesto la línea histórica así desarrollada desembocó en la revolución socialista-comunista (Rusia, 1917), su consecuencia principal en el mundo europeo-occidental fue una puesta en marcha de reformas sociales, de una acción positiva estatal, desde la toma de conciencia de la insuficiencia de la igualdad formal y la necesidad de una igualdad material o sustantiva; en definitiva, desde la experiencia de la irracionalidad, en su resultado, del libre juego de los mecanismos sociales espontáneos y de la pertinencia de mecanismos estatales de corrección y superación de las disfuncionalidades de dicho juego.

Las importantes mutaciones que quedan brevemente descritas habían de acabar repercutiendo en la configuración del Estado. El Estado social es justamente el resultado de la adaptación del Estado surgido de las revoluciones liberales a la sociedad industrial y posindustrial, y consiste en un Estado interesado en y responsabilizado del bienestar de la colectividad. La necesidad de una evolución en tal sentido ya fue adelantada a mediados del siglo XIX en Alemania por L. von Stein, quien intuyó el fin de la época de las revoluciones y de las reformas políticas y el comienzo de las revoluciones y las reformas sociales².

La primera teorización en Europa del Estado social se produce también en Alemania. En los años treinta y ante la crisis que atraviesa la República (la democracia y el Estado de Derecho), H. Heller proclama la necesidad de dar a dicho Estado de Derecho un contenido económico y social como única vía para hacerlo capaz de superar el foso entre realidad social y sistema político formal, y corregir las desigualdades y disfuncionalidades insostenibles generadas por el mecanismo capitalista dejado a su libre albedrío.

Esta nueva concepción del Estado se consagra constitucionalmente en Europa por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, correspondiéndole de nuevo la prioridad a Alemania (ahora ya la República Federal, Ley Fundamental de Bonn de 1949). Cobra inmediato arraigo y experimenta desde entonces un continuo desarrollo y generalización. Ha de advertirse que no se trata de una transformación completa del Estado anterior. Se conservan las mejores conquistas alcanzadas por éste: la legitimación democrática del poder y la sujeción del Estado al Derecho. Considerando irreversibles tales conquistas, se trata de superar la separación entre sociedad y Estado, establecer entre ambos una íntima relación, justamente la que haga del segundo un instrumento efectivo y servicial de la primera. Por tanto, a la exigencia tradicional de legitimación democrática se añade la de legitimación del Estado por satisfactorio cumplimiento de su papel de integración, de resolución adecuada de los problemas y conflictos sociales. Ello presupone la total responsabilización del Estado en la configuración de las condiciones de vida en colectividad.

Como fácilmente puede suponerse, la progresiva afirmación del Estado social proporciona un nuevo e importante impulso al proceso de crecimiento —funcional y orgánico— de la Administración pública, del que sigue siendo principal y casi exclusiva beneficiaria la Administración del Estado, en detrimento de las Administraciones territoriales y, particularmente, las locales. El crecimiento llega a ser tal que obliga a una diversificación de las fórmulas organizativas, e incluso, y ya en tiempos recientes, a un verdadero

² Esta intuición se vio no sólo cumplida, sino ampliamente rebasada: ya en el último tercio del siglo XIX comienza a desarrollarse una política pública social, de remedio de la situación de las clases y los colectivos sociales más desprotegidos y de sus pésimas condiciones de vida; política que, con el tiempo, se convertirá en general de la sociedad. A dicha política se le sumará la intervención público-empresarial en la vida económica y la dirección y ordenación mismas de la economía en su conjunto. Finalmente, a todo ello se añadirá el despliegue imparable de un complejo de prestaciones sociales útiles e imprescindibles para la vida en colectividad.

replanteamiento de los grandes principios constructivos de la Administración pública en su conjunto (especialmente de la centralización y la jerarquía). Merecen destacarse, en este sentido, los siguientes fenómenos:

1. La descentralización funcional de tareas y cometidos, ante la saturación de las Administraciones tradicionales, mediante la creación o segregación por éstas de organizaciones especializadas, dependientes de ellas, aunque formalmente separadas y «autónomas» (por tanto, con una autonomía más nominal que real)³.

Las disfuncionalidades de este tipo de descentralización y la persistencia de la saturación y el colapso del sistema administrativo acaban por poner en crisis el sistema mismo y su gran principio desde la reconstrucción napoleónica de la organización estatal: la centralización.

A partir de los años setenta se impone, en efecto, la descentralización territorial, no sólo del poder público administrativo, sino incluso del político en sentido estricto: en Inglaterra se formula un proyecto de devolución de poderes a Escocia y Gales que si bien frustrado en un primer intento, consigue afirmarse ya en la segunda mitad de la década de los noventa; en Italia se actúan —generalizándolas— las previsiones constitucionales sobre regionalización de la organización del Estado, cuyo desarrollo ha conducido a la necesidad de su profundización, como demuestran la última evolución legislativa —con planteamiento, incluso, de la reforma constitucional— ya en la década de los años noventa; en la propia Francia —cuna del modelo centralista— se pone en marcha a principios de los años ochenta un proceso de amplia descentralización administrativa regional y local, que —sin perjuicio de sus limitaciones— no ha hecho sino afianzarse; en Bélgica se profundiza el complejo Estado de comunidades diferenciadas; y, finalmente, en España se consagra en 1978 el llamado Estado de las autonomías.

La descentralización territorial supone la fragmentación del poder público administrativo, mediante la creación de una pluralidad de Administraciones verdaderamente autónomas entre sí, no articuladas ya por el principio de jerarquía.

El principio de autonomía, cuando —como en el caso español— la descentralización es no sólo administrativa, sino política, presenta un contenido y un alcance diversos. De un lado sirve de soporte a la división territorial del poder político superior entre el sistema de gobierno nacional o general y los de gobierno de comunidades concretas, derivando aquí la pluralidad de poderes públicos autónomos de la organización territorial diferenciada del Estado como un todo y la de las Administraciones asimismo autónomas entre

³ Son los que entre nosotros se han venido en llamar organismos autónomos (hoy englobados en los denominados organismos públicos, junto a los que han proliferado otro tipo de organizaciones asimismo descentralizadas), que experimentan un desarrollo muy importante tanto por su número como por la entidad y trascendencia de sus funciones. El fenómeno llega a adquirir un volumen tal en algunos Estados, que éstos, como el italiano o el nuestro, acaban perdiendo su control, poniendo en marcha iniciativas —una y otra vez, hasta hoy, frustradas— de recuento, reducción y racionalización del frondoso bosque de estas organizaciones.

sí de su incardinación a distintas de las instancias de aquella organización (la Administración General del Estado, incardinada al Gobierno de la nación, de un lado, y las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas, adscritas a los Gobiernos de cada una de éstas, de otro). Pero también sirve a la recuperación del autogobierno, puramente administrativo, de las colectividades de base o locales: a la revitalización de la Administración local, en el doble escalón municipal y provincial. La recuperación de la coherencia global, de la unidad material o de resultado del poder público en su conjunto y en particular del administrativo, es decir, del complejo de Administraciones públicas resultante, precisa ahora de nuevos principios, fundamentalmente los derivados de la lealtad al sistema y de la colaboración: la cooperación y la coordinación.

El mismo fenómeno de incremento continuado de las tareas públicas ha llevado finalmente, y con independencia de lo anterior, al empleo de la técnica de la descarga de la responsabilidad de algunas de ellas sobre el propio colectivo social destinatario de las mismas. El procedimiento consiste en la diferenciación de dicho colectivo, su organización coactiva en una organización común de carácter público (las llamadas corporaciones públicas de base privada, cuyo ejemplo paradigmático son los colegios profesionales) y la atribución a éstas de determinadas competencias a ejercer en régimen de autoadministración. Se consigue así que dichos colectivos asuman un cometido público de autoordenación y autodisciplina, con el consiguiente desembarazo del mismo por parte de la Administración pública directa.

2. La utilización instrumental de las formas organizativas para la mejor acomodación de la acción pública en general y la administrativa en particular a sus finalidades. La intervención del Estado y de su Administración en la vida económica, produciendo bienes y servicios en el mercado, en concurrencia incluso con la iniciativa privada, pone inmediatamente de relieve la inadecuación, a tal propósito, de las fórmulas organizativas jurídico-públicas. Se acude, así, al préstamo instrumental de las soluciones organizativas jurídico-privadas. La Administración pasa, con toda normalidad, a constituir o participar en empresas o sociedades regidas por el Derecho privado. Las dimensiones de la iniciativa económica estatal, del Estado-empresario, llega a ser tal, que no le basta con la gestión centralizada (por cada Administración) de sus empresas, debiendo constituir —por grupos o sectores y con mayor o menor racionalidad— verdaderos *holdings* de empresas, cuya organización culmina indistintamente en entes con forma pública o privada. La instrumentalización de las formas organizativas y del régimen jurídico de su actividad llega al punto de la articulación de verdaderas empresas, que despliegan su actividad en régimen de Derecho privado, en forma jurídico-pública, y la de auténticas funciones públicas, sometidas en su ejercicio al Derecho público, por contra, en forma jurídico-privada. La evolución llegó a abocar en una situación altamente compleja y confusa, que demandaba cada día con mayor fuerza una sustancial clarificación y racionalización. La conjunción, en el caso español, de la racionalización de tal fenómeno impuesta tanto por la Constitución de 1978 como —desde la integración en la actual Unión Europea— por el

Derecho de ésta, de un lado, y de los planteamientos reductores del Estado vía «liberalización» y «desregulación» —actuales entre nosotros en la década de los noventa—, de otro, han contribuido ya a su sustancial reconducción.

3. La potenciación del papel del Gobierno y la Administración pública en el seno de las estructuras estatales, con el consiguiente desplazamiento hacia uno y otra de gran cantidad de decisiones antes adoptadas por el poder legislativo, ha provocado un último fenómeno digno de mención: la demanda y utilización de la participación. Ésta —en su versión de participación orgánica o incorporación de los ciudadanos interesados, afectados o concernidos por la acción de una Administración o sus órganos— responde a múltiples causas, entre las que destacan las necesidades de la propia Administración en un ambiente social complejo y rápidamente evolutivo (acercamiento a y mejor conocimiento de esa realidad) y la búsqueda de una legitimación específica y directa (el consenso social sobre la política administrativa correspondiente), añadida a la puramente jurídica y abstracta derivada de la aplicación o ejecución objetiva de la Ley, de la voluntad política superior investida de legitimidad democrática directa (que se percibe ya como insuficiente en un sistema político protagonizado por la Administración, sede real —por su complejidad y tecnicismo— de la mayor parte de las decisiones que inciden en la vida normal de los ciudadanos). Se trata de una técnica organizativa muy en boga en los años setenta, de efectos sobre la organización administrativa y utilidad real muy discutidos (pero que ha incidido y continúa siendo importante en las organizaciones con competencias relacionadas con la política social o de personal o con la prestación de servicios al público), cuya dimensión reivindicativa ha acabado decayendo, pero no así su importancia para el funcionamiento de las Administraciones.

En cualquier caso, el modelo de Administración propio del Estado social no es ya (únicamente) el de la Administración-poder o de intervención, perfilado en el contexto del Estado liberal de Derecho. La asunción de objetivos de configuración social y de la prestación de bienes vitales coloca a la Administración en una nueva posición; posición en la que depende para la realización de sus fines y cometidos —cada vez en mayor medida— de la aceptación de su acción por los destinatarios de la misma, cuando no de la cooperación o colaboración activas de estos últimos. Aparecen así la forma concertada de la acción administrativa y la idea de la servicialidad y la eficacia de la Administración. Consecuentemente, se rompe el paradigma de la supra/infraordenación de la relación entre Administración y ciudadano y de la disposición unilateral e incondicionada de ésta por la Administración. En su lugar, se instalan las ideas tanto de una mayor diversidad y heterogeneidad de las posiciones en aquella relación y de esta misma, como de correspondencia de prestaciones y contraprestaciones en el seno de tal relación. El modelo pasa a ser el de la Administración-servicio o prestacional. Conviene advertir que, aun cuando la referencia venga dada ahora por este último modelo, ello no implica en modo alguno la completa sustitución del anterior. La Administración-poder o de intervención continúa subsistiendo, sólo que ha dejado de monopolizar el espacio administrativo, más aún, ha dejado

de protagonizar dicho espacio en beneficio de la nueva Administración prescricional (así, desde luego, en la *praxis* administrativa; no tanto, sin embargo, en la dogmática jurídico-administrativa).

1.2. La segunda evolución: la crisis actual del sistema, con transición hacia uno nuevo aún no definido

Hoy, el Estado surgido de la evolución antes descrita, el Estado social y democrático de Derecho (cuya formulación más acabada y rotunda se encuentra justamente en el artículo 1.1 de nuestra Constitución de 1978), se halla perfecta y sólidamente asentado. Más dudoso es que se haya llegado a igual estadio en el desarrollo concreto de sus implicaciones y consecuencias por lo que hace, concretamente, al poder público administrativo, a la Administración pública. A principios de la década de los años sesenta, K. Zeidler afirmaba (en Alemania occidental, cuna en Europa —según se ha dicho ya— del Estado social) que el Derecho administrativo del Estado democrático y social estaba aún por escribir. Y veinte años después, a principios de la década de los ochenta, un compatriota del anterior, N. Achterberg, dejaba conscientemente sin respuesta la pregunta de si, entre tanto, se había escrito. Entre nosotros, aún hoy es de todo punto pertinente cuestionarse, en términos equivalentes, la realidad del aludido Derecho administrativo. Parafraseando a Zeidler, puede y debe afirmarse que el Derecho administrativo propio del Estado social y democrático de Derecho prefigurado y constituido por la norma fundamental de 1978 es literalmente una asignatura pendiente. Este es el diagnóstico que mejor cuadra a nuestra actual situación, más allá de la legítima y justificada autosatisfacción por los apreciables y rápidos logros constructivos y dogmáticos alcanzados en algo más de dos décadas. Pero tales logros se sitúan preferentemente en la disposición, combinación entre sí y manejo de las piezas del sistema estatal, tal y como éstos estaban dados; los fundamentos y la estructura de aquél han sido poco tocados por ese proceso de acelerada renovación, de rápido remozamiento. No es sorprendente, pues, que con el paso del tiempo afloren las cuestiones y los problemas estructurales.

Hacerse cargo cabal de esta situación exige tener presentes los elementos que configuran el panorama del Derecho público en general y del administrativo en particular en Europa (si se quiere del mundo occidental) y los específicos que —en ese contexto (operante directamente y con fuerza entre nosotros, dada la apertura de nuestro sistema positivo y dogmático)— componen el propiamente español.

Vivimos un momento histórico sumamente interesante, aunque contradictorio y presidido por la incertidumbre. Ésta se debe, sin duda, al cambio, complejidad y rapidez del presente (aunque cambios los ha habido siempre, lo característico de nuestra época es el cambio por el cambio, la entronización del cambio y la transformación y la velocidad de éste). Tales circunstancias hacen del momento un período de transición, en el que la nueva situa-

ción hacia la que se va, el nuevo sistema a alumbrar, está aún fraguándose y resulta más que difícil vislumbrar y prefigurar los principios y las coordenadas sobre los que éste va a quedar definitivamente asentado.

No es posible realizar aquí un análisis mínimamente completo de las principales transformaciones que afectan al Estado. Nos hemos de limitar a señalar las más significativas a nuestro propósito ⁴.

Por de pronto, la mundialización de la economía —fruto del triunfo del modelo de economía de mercado, asociado al sistema político democrático— pone en cuestión, fundamentalmente en su dimensión financiera, el Estado como referencia última o soberana y, por tanto, como marco y mecanismo estancos de la configuración social.

Dos son las consecuencias más importantes, sólo aparentemente contradictorias, que de este fenómeno se derivan: de un lado, la búsqueda de estructuras de poder público más amplias que las del Estado nacional, es decir, la tendencia a la integración supranacional no sólo económica, sino también política, cual luce en la evolución de las Comunidades Europeas hacia la Unión Europea (y en el continente americano en el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte, así como en las iniciativas más recientes); y, de otro lado, en la organización interna y como reacción de contrario signo, pero complementaria y no cuestionadora del anterior movimiento, la pérdida de unidad interior del poder, el repliegue hacia o, en su caso, la revalorización de estructuras más inmediatas al individuo y, por ello, más idóneas para satisfacer los requerimientos renovados de identificación, pertenencia y participación efectiva en los asuntos públicos. Estos dos procesos afectan decisivamente al Estado nacional, que, sin perjuicio de continuar siendo la pieza básica de la estructura total del poder público y del ordenamiento jurídico (en cuanto retiene aún la soberanía constituyente), pasa a estar construido sobre el principio de la soberanía constituida compartida, por distribución de esta soberanía entre todos los elementos de la más amplia estructura total aludida; distribución cumplida tanto mediante una cierta cesión hacia arriba y el exterior (a las instituciones supranacionales europeas) como gracias a una reasignación hacia abajo y el interior (a las instituciones territoriales).

Como resultado de las consecuencias aludidas se está produciendo un cambio en los paradigmas definitorios del Estado (S. Cassese). La mundialización está rompiendo la exclusividad de los ordenamientos nacionales y su capacidad de sujeción imperativa de las conductas de los sujetos ordinarios,

⁴ Conforme a S. Cassese (*La crisi dello Stato*, Laterza, 2002), de crisis del Estado viene hablándose ya desde principios del siglo XX, identificándose primero con la puesta en cuestión de la soberanía por la emergencia de fuerzas y estructuras internas potentes (los sindicatos, los grupos industriales); luego con el desarrollo de organizaciones-poderes internacionales (con tendencia a someter a los Estados a su control con distinto éxito); más tarde, prácticamente hoy como veremos, con la inadecuación sobrevenida de los servicios y las prestaciones estatales a las necesidades reales sociales y el cuestionamiento de la intervención misma estatal (devolución de actividades a la sociedad). De forma mucho más amplia puede hablarse de crisis del Estado para aludir a la excesiva amplitud que ha acabado teniendo el concepto y su escasa capacidad significativa efectiva.

de suerte que éstos comienzan a poder «elegir» de entre los ordenamientos nacionales dados el que mejor se adecua en cada caso a sus planteamientos. La respuesta consistente en la integración estatal en estructuras supranacionales, como la Unión Europea, está erosionando el monismo estatal, sustituyéndolo por la coexistencia de ordenamientos articulada por normas de conflicto e induciendo un triple movimiento entre ellos (de arriba hacia abajo, mediante la armonización de las disposiciones estatales; de abajo hacia arriba, mediante la homogeneización de las tradiciones constitucionales y jurídicas en general en el seno del ordenamiento supranacional; y en sentido horizontal, mediante la elección entre ordenamientos gracias al muto reconocimiento). De otro lado, la interacción entre poderes públicos que no pueden imponerse recíprocamente su voluntad unilateral (el policentrismo de las estructuras de poder público) está induciendo formas flexibles de toma de decisión (teorizadas bajo el concepto de «gobernanza») en las que el protagonismo de la negociación y el acuerdo prima sobre los datos normativos procedimentales y sustantivos previos: la libertad de formas sustituye a la tipicidad y el intercambio a la ponderación unilateral de intereses, con emergencia de principios generales tales como la consulta recíproca, el consenso entre las partes, la motivación, etc., y la paulatina difuminación de la frontera entre lo público y lo privado. Finalmente, las relaciones entre lo público y lo privado están dejando de ser sólo bipolares, emergiendo la importancia de las relaciones multipolares, con el resultado de que no existe oposición necesaria entre los aludidos polos, ni superioridad por naturaleza de lo público sobre lo privado. Estado y mercado no están ya separados, son entidades interpenetradas.

Con independencia de su estructura, sin embargo, lo público o estatal se ve afectado por la contradicción derivada de un doble y simultáneo sentimiento. De un lado, el de satisfacción y plenitud históricas, fundado en la consecución de un grado de desarrollo económico-social y cultural y, por tanto, de riqueza y calidad de vida, así como de perfeccionamiento de la convivencia política, sin parangón en la historia. Pero, de otro lado, un sentimiento de insatisfacción, desasosiego e inseguridad, obediente al paulatino resquebrajamiento del modelo de desarrollo y progreso, especialmente visible en el afloramiento de sus límites y en la dificultad que padece para resolver de forma satisfactoria los problemas de integración social que él mismo suscita. También está clara la incapacidad del sistema para encarar con éxito complejas y nuevas cuestiones (básicamente, la amenaza al equilibrio medioambiental y el dominio de los interrogantes fundamentales que arroja el progreso científico y tecnológico), y es un hecho la crisis de confianza en el Estado en cuanto a su capacidad de dirección y control de los procesos económico-sociales (especialmente la prevención de los riesgos inherentes al modelo social actual, que ha sido calificado justamente —U. Beck— como sociedad del riesgo) y de resolución satisfactoria de los problemas de la convivencia política.

Esta aparente paradoja encuentra explicación, quizá, en el éxito mismo del modelo económico-social y político que progresivamente se afianza y

generaliza tras la Segunda Guerra Mundial y que se cifra en la economía mixta y el Estado social. Ese éxito genera nuevas condiciones socioeconómicas, que, ante la emergencia de problemas insólitos y de gran complejidad, socavan la creencia en el desarrollo lineal y continuado y ponen de manifiesto límites claros a la paralela expansión de la función configuradora y redistribuidora del Estado, sostenida por dicho desarrollo (crisis del Estado fiscal y, por tanto, redistribuidor y prestacional). Tales problemas acaban por desbordar el marco que hizo posible aquel éxito. En términos que tan bien ha explicado M. García Pelayo, el Estado, encerrado aún en los esquemas establecidos y sujeto a la inercia de su propia evolución desde el Estado liberal al social, se revela incapaz para absorber la creciente complejidad de su ambiente, de reaccionar con prontitud a las nuevas exigencias planteadas por las transformaciones sociales y los requerimientos derivados de las mismas para la dirección y el control de la sociedad.

La suma de esta incapacidad y de la paralela progresión del desarrollo del Estado social y democrático de Derecho en conquistas sociales resistentes a su remoción, e incluso modificación, han acabado por alimentar una imagen negativa del Estado, que se ofrece como un gigante torpe y pesado, proclive al crecimiento desproporcionado y a toda clase de disfunciones burocráticas, carente de un preciso rumbo y de toda representación-guía de la realidad; en definitiva, como un mal con tendencia al avance continuado, muy difícil de contener, rectificar o hacer retroceder.

En ausencia de una adecuada adaptación al ambiente social y de la correspondiente iniciativa desde el sistema político, la vida social misma se erige paulatinamente —cada vez con mayor fuerza— en paradigma. Por ello, el Estado, sus formas establecidas de organización y acción se experimentan —también con progresiva claridad y conciencia— como rémora, estorbo para la eficaz resolución de los problemas sociales reales.

La velocidad de la evolución, la complejidad de las cuestiones implicadas y la perentoriedad de la demanda de soluciones desvalorizan cualesquiera fórmulas o respuestas generales y propician la adecuación a las circunstancias concretas, la solución diferenciada; en definitiva, el pragmatismo, favorecedor —a su vez— del prestigio del modelo privado, al que no cabe oponer ya ninguno público igualmente eficaz. Las palabras clave pasan a ser, así, la eficacia y la eficiencia. Desde ellas se produce la medición y la valoración del papel y de la acción del Estado, pero sin que a tales criterios se les haya otorgado un contenido preciso más allá de su simple extrapolación desde el mundo de la economía privada. Surgen, así, las tendencias a la racionalización del Estado y, más allá aún, a la desregulación y la privatización.

El resultado es, por ahora, una situación de considerable confusión. Si, de un lado, el Estado continúa basando su organización y acción en ideas, esquemas, principios, categorías, conceptos y técnicas trabajosamente elaborados y establecidos, aún en proceso de perfeccionamiento y condensados en la fórmula de Estado social y democrático de Derecho, de otro lado la realidad los pone diariamente en cuestión, demanda profundos cambios y una radical adaptación a las nuevas circunstancias, haciendo surgir con pujanza nuevas

soluciones. La vida actual del Estado se caracteriza, pues, por la difícil convivencia de ambos aspectos, por la tensión y la pugna entre ambos, es decir, por un proceso de transformación.

Este proceso se manifiesta en la idea persistente (sobre todo en el mundo político) de la reforma del Estado o, menos pretenciosamente, de la Administración pública. Lo característico de las actuaciones que se inscriben en esta reforma es que se operan parcelada y particularmente, en ausencia de toda reflexión, idea o sistema general y sin maduración siquiera acerca de las causas y formulación de los objetivos; se desarrollan de forma puramente reactiva, en función de problemas concretos, en términos exclusivamente pragmáticos, es decir, se resumen y agotan en un *management* aplicativo de la que se ha llamado *science of meddling through*, ajeno a toda preocupación de mayores vuelos y, desde luego, todo planteamiento estructural.

En todo caso, y como tiene señalado E. Schmidt-Assmann, la crisis del Estado social en su forma de Estado de bienestar se proyecta sobre la Administración pública en tres formas básicamente:

- 1) La reducción de los medios personales, económicos y materiales disponibles y, paralelamente, la exigencia de productividad, economía y celeridad.

El incremento de la importancia de los factores de eficiencia, tiempo y costes, en la medida en que conducen a la introducción del *public management* (sistema de criterios de actuación), suscitan la decisiva cuestión de su equilibrio con el principio de legalidad, de vinculación positiva de la Administración al Derecho.

- 2) El replaneamiento crítico del elenco de cometidos administrativos.

Este replanteamiento está evidentemente relacionado con los procesos de desregulación y privatización de servicios y prestaciones administrativos.

En Alemania ha conducido a una reflexión sobre la redelimitación de las esferas de responsabilidad del Estado, la economía, la sociedad y el individuo y al esfuerzo por la elaboración de un modelo de análisis basado en «niveles de responsabilidad», que permite describir el tránsito desde un Estado prestador de servicios o de intervención directa (*Erfüllungsstaat*) a un Estado regulador o, mejor, garante (*Gewährleistungsstaat*).

- 3) La puesta en cuestión del concepto básico de dirección social por insuficiencia al efecto de las técnicas clásicas de la orden y de la prohibición, con emergencia —para suplir el déficit de información y de conocimiento técnico preciso que padece la Administración en un mundo complejo presidido por la ciencia y la técnica— de técnicas de actuación administrativa informal y cooperativa, así como de estructuras procedimentales y organizativas con mecanismos de autodirección incorporados.

No es, pues, sorprendente que se esté generalizando una sensación de crisis incontrolada de lo público. La acumulación de obstáculos y dificultades

para la determinación, reducción y control por el Estado de la complejidad de su ambiente social está provocando serias disfunciones en el sistema estatal y amenaza con desencadenar un proceso de entropía o desorganización total del mismo ⁵.

Indagando en las causas de esta situación relativas al papel y las funciones del Estado, sucede por de pronto que, estando aún la elaboración dogmática de la evolución conducente al Estado social por culminar, viviendo todavía el Estado en una situación de acumulación y más o menos afortunada convivencia de principios, conceptos, categorías y técnicas de distinta procedencia, y cuando parecía consolidarse y empezar a dar sus frutos un esquema de síntesis, el sistema mismo ha comenzado a ser cuestionado. Porque el Estado ha debido responder en la práctica a las nuevas funciones demandadas y generadas por la realidad misma: a las tradicionales de dirección, ordenación y prestación se han añadido, en una u otra forma, las de organización, planificación, coordinación, moderación, incentivación e intermediación en las actividades sociales y privadas. La ampliación y diversificación del papel y de las funciones estatales ha debido ir cumpliéndose sin referencia a un esquema teórico coherente, y además en un ambiente de relativización de la diferenciación y contraposición clásicas entre interés público y privado, preparada y alimentada por la consolidación del Estado social (la contraposición ahora es más bien entre el interés general y el particular). En las complejas

⁵ Esta situación general tiene causas sociales y político-estructurales múltiples y complejas. En el plano social, el progreso induce continuamente cambios notables en las pautas y los valores culturales, cambios que se caracterizan por la coexistencia de opciones en principio contradictorias: de un lado, la generalización y la enfatización de valores claramente individualistas (al servicio de la recuperación de un espacio de autodeterminación y realización de la persona); de otro, persistencia e insistencia en valores de solidaridad social (que invocan la cobertura colectiva de riesgos y requieren la solución y gestión públicas de viejos y nuevos problemas sociales con el objetivo de la seguridad y la justicia sociales, como consecuencia de la agudización de la dependencia social del individuo). Estos cambios se traducen en manifestaciones diversas: junto al afianzamiento y difusión de nuevos intereses sociales, a través incluso de específicos movimientos y estados de opinión más o menos organizados (por ejemplo, el pacifismo, el feminismo, el ecologismo), alteraciones de alcance estructural, como el retroceso de la población, la reducción a su contenido nuclear de la familia, el incremento del peso específico de la juventud en el conjunto de la vida social, la mayor importancia concedida al ocio y la cultura, la elevación del nivel y la generalización de la información y conciencia ciudadanas. Como no podía ser de otra forma, tales transformaciones sociales acaban produciendo apreciables repercusiones en la percepción del Estado por los ciudadanos y en las expectativas y exigencias de éstos hacia él. El marco en el que esas repercusiones tienen lugar lo constituye una sociedad basada en un sistema económico aceptado, pero que no despeja las incertidumbres del futuro, sobre todo en cuanto a su capacidad de plena integración: una sociedad cada vez más compleja, en la que la interrelación y contradicción de intereses es cada vez más confusa e inextricable. Va desapareciendo la correlación grupos-intereses sociales: a la vieja contraposición entre ricos y pobres, patronos y trabajadores, se añade —con creciente importancia— la de personas con y sin trabajo, dentro y fuera del sistema, integradas o marginadas, con y sin información suficiente y adecuada. En un mismo colectivo es posible, simultáneamente, la reclamación de menos Estado y la exigencia de soluciones estatales —públicas— a nuevos problemas y necesidades. En definitiva, los mismos ciudadanos tienen, crecientemente, intereses diversos e incluso contradictorios en los distintos órdenes o dimensiones de la vida social. Si a todo lo dicho se añaden los factores de la aceleración de la evolución social y de la interdependencia (incluso internacional) de los intereses, fácilmente puede comprenderse la profundidad de la modificación experimentada en los fundamentos sobre los que se alza aún la construcción del edificio jurídico estatal y las demandas de adaptación a las que éste se ve inevitablemente sometido.

condiciones en que el Estado ha de actuar hoy se revela la creciente dificultad no sólo de la autónoma definición abstracta y objetiva del interés público, sino especialmente de la realización misma de éste por vía autoritaria y unilateral.

Crecientemente, pues, el poder público se ve en la necesidad de inducir la colaboración de la economía privada y acudir a fórmulas de concierto, transacción y cooperación con grupos sociales y agentes privados.

Sería precipitado deducir de lo anterior una desvalorización del papel del Estado como instancia de integración social. Antes bien, revela tan sólo la necesidad de una transformación en el modo de cumplimiento de dicho papel, en el que no es detectable tendencia alguna a mengua, justamente porque en una sociedad compleja y carente de valores de general e indiscutida aceptación que, sin embargo, debe afrontar problemas de enorme porte, el Estado y las estructuras y espacios políticos articulados y sostenidos por el mismo representan la única referencia segura e indiscutible para la continuada generación del indispensable consenso en las soluciones. Así lo demuestran concluyentemente las evoluciones más recientes tanto en el plano nacional —el planteamiento y la apuesta por nuevas soluciones de síntesis, pero superadoras del actual bloqueo, en el Reino Unido, bastión europeo durante la década de los ochenta de la reticencia frente al Estado— como en el ámbito comunitario-europeo en su conjunto —el debate sobre la preservación del modelo económico-social europeo frente al norteamericano, identificando la característica diferencial del primero en la solidaridad y conducente en el Tratado de Amsterdam a la incorporación, en definitiva, de la dimensión del servicio público objetivo compatible con la liberalización de las actividades de contenido económico—⁶.

La expuesta necesidad de transformación del Estado se revela con especial nitidez, en todo caso, en la crítica a las formas tradicionales de acción del poder público y su desbordamiento por la emergencia de otras alternativas de difícil encaje, pero principalmente en el incremento de la tensión entre actuación pública formal (conforme a los procedimientos y mecanismos establecidos y regulados) e informal (al margen de éstos), que amenaza con romper el equilibrio entre ambas y dificulta seriamente la continuación de la explicación del sistema desde la imagen que resulta de su formalización legal.

La renovación que se hace estrictamente indispensable encuentra su centro de gravedad precisamente en el campo propio del Derecho administrati-

⁶ En el artículo I-3 del proyecto de Constitución europea elaborado por la Convención constituida al efecto se reafirman como objetivos de la Unión Europea el «desarrollo sostenible» basado en una «economía social de mercado sumamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social»; la promoción del progreso científico y técnico; la lucha contra la marginación social y la discriminación; el fomento de la justicia y la protección social; la igualdad entre mujeres y hombres; la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; el fomento de la cohesión económica, social y territorial; y la solidaridad entre los Estados miembros. Y en los artículos II-34 a II-38 se reconocen, en el seno de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, los relativos a la seguridad social y la ayuda social, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y la de los consumidores.

vo, en tanto las nuevas exigencias a las que se enfrenta el Estado globalmente considerado trascienden preferentemente a la Administración como instrumento primario de aquél en la acción de configuración e integración sociales. Por lo que hace a las estructuras organizativas, se advierte ya la ruptura de la imagen de unidad del Estado y de la Administración. El modelo constructivo derivado de dicha imagen, basado en la jerarquía, se ve desdibujado por la superposición de otro, en clara expansión, fundado en la descentralización del sistema y la coordinación —con mecanismos más perfeccionados— de sus piezas o elementos; modelo este último en el que a la diferenciación y autonomización, por círculos territoriales de interés, de instancias de poder, se añade la separación o independización funcional de enteras organizaciones sectoriales. A ello se suma la progresiva afirmación, frente a la idea de la Administración rígidamente «programada» (gracias a la virtualidad otorgada al principio de legalidad), del doble fenómeno de una cierta «autoprogramación» de la Administración, y una «reserva» de espacios de acción en favor de la misma. No es por ello sorprendente el anuncio de que se camina ya hacia un sistema policéntrico de producción y definición del Derecho.

Conforme a Schmidt-Assmann⁷, los retos que tiene planteados la Administración pública en la actualidad son esencialmente los de adaptación a:

- 1) Las necesarias nuevas formas de comunicación del riesgo (en los procedimientos, estructuras y tomas de decisión) entre el Estado y la sociedad.

La actual sociedad del riesgo implica que el progreso inducido por la ciencia y la técnica comporta la creación de peligros que incluso pueden llegar a ser incontrolables con nuestro nivel de conocimiento. La prevención y la explotación racional de los recursos es, así, un imperativo inexcusable, pero supone una tarea de enorme dificultad y complejidad (ejemplos: Derecho nuclear, Derecho de la biotecnología, Derecho de los medicamentos). Las características de esta tarea conducen a un incremento del poder de la Administración en detrimento del papel del legislador. Resulta, sin embargo, que ni el riesgo es un concepto definible en el plano abstracto y de modo definitivo, ni, para su control, resulta suficiente la acción preventiva de la Administración, empleando la mejor tecnología disponible en cada momento, de los riesgos por ella definidos y asumidos. Lo decisivo en el riesgo es cabalmente su aceptación social (su identificación como tal y su asunción hasta un determinado límite y con empleo de determinadas medidas preventivas y correctoras).

- 2) La sociedad de la información, que demanda no sólo la implantación en la Administración de las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo adecuado de la actuación administrativa a través y con

⁷ E. Schmidt-Assmann, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, 1998 (trad. Barnés Vázquez et. al.).

información (los nuevos actos consistentes en advertencias, recomendaciones, informaciones, etc.), sino el establecimiento de una verdadera responsabilidad de la Administración por los datos recolectados y almacenados, el tratamiento idóneo de la protección de datos y el aseguramiento del deber de confidencialidad de la Administración, así como la garantía del acceso de los ciudadanos a toda información relevante.

- 3) La sociedad de «la economía europea», que exige no sólo la iniciativa y el Derecho privados, sino una decidida y específica intervención administrativa al servicio del buen funcionamiento del mercado único, la cual demanda el desarrollo de estructuras administrativas abiertas y de funcionamiento en red.

Esta última adaptación se traduce internamente en la supresión de los obstáculos a los intercambios derivados de las regulaciones técnicas y de calidad de bienes y servicios, así como el control de las ayudas públicas y de las prácticas colusorias para la garantía de la libre competencia. Y, además, el control en origen, las certificaciones y la generalización del principio de reconocimiento mutuo presuponen una intensa actividad administrativa de control e información. Estas importantes tareas administrativas remiten a una satisfactoria cooperación con las restantes Administraciones nacionales y la comunitaria, así como con los sujetos ordinarios.

La misma programación legal de la actividad administrativa está experimentando profundas alteraciones. La Ley ha dejado de i) ser siempre norma general y abstracta con vocación de vigencia indefinida: reviste con frecuencia medidas referidas a problemas específicos y asume con normalidad una nueva relación con el tiempo (la coyunturalidad, la experimentalidad, la vigencia temporal), y también ha dejado de ii) responder al esquema mandato general-deber de obediencia directo del ciudadano: establece con normalidad simples apoderamientos, encomiendas, determinaciones de fines y objetivos y mandatos de búsqueda y encuentro de la solución en cada caso más adecuada. La causa radica en la extrema dificultad del cumplimiento cabal, en las actuales condiciones, de la función típica de regulación de la Ley, de una regulación definitiva de las materias y de una determinación legal precisa y suficiente del interés general o público; y el efecto no es otro que la constitución en favor de la Administración de mayores márgenes de acción y de disposición sobre alternativas para la realización de sus fines legales.

La complejidad ética, económica y técnica propia de la vida social actual determina incluso, más allá de lo dicho, la impracticabilidad de su completa regulación estatal, ni siquiera con el complemento reglamentario. Surge así el recurso tanto a la regulación independiente (a través de las llamadas Administraciones independientes) como a la autorregulación social⁸, que presenta facetas positivas y negativas.

⁸ Fenómeno bien estudiado, entre nosotros, por J. Esteve Pardo, *Autorregulación: génesis y efectos*, Aranzadi, 2002.

Más aún, el propio interés general o público ha dejado de ser una categoría unívoca. Sigue existiendo, desde luego y en el plano sustantivo, un único interés general, de cuya determinación y realización se trata siempre. Pero la descentralización múltiple de la organización del poder público genera la diversificación de los puntos de vista de este poder acerca de aquél y crea una pluralidad de intereses públicos (en sentido subjetivo) no necesariamente idénticos entre sí y coincidentes todos ellos con el interés público único (en sentido objetivo), los cuales necesariamente han de concurrir en la operación de determinación final de este último. Aparte queda el hecho, ya señalado, de la crisis del interés público como categoría clara y tajantemente contrapuesta al interés privado (irreconciliable con aquél e inservible para la consecución del mismo). La interpenetración de Estado y sociedad y la progresiva incapacidad del primero para realizar autoritaria y unilateralmente el interés público ha relativizado la autonomía de éste, vinculando con normalidad su satisfacción a la cooperación de los intereses privados.

Queda dicho así también que el panorama del Derecho público —en particular, del administrativo— no aparece tampoco monopolizado, o siquiera protagonizado por la clásica relación jurídica bilateral poder público/administración-ciudadano/administrado singularizado. Junto a ésta han surgido, de un lado, el diverso mundo de las relaciones de Administraciones u organizaciones públicas entre sí y, de otro, las relaciones más complejas que enfrentan al poder o la Administración con una pluralidad de ciudadanos con intereses incluso divergentes y de parecida entidad.

Desde otro punto de vista, la construcción de la relación jurídico-pública (en concreto, administrativa) como establecida entre dos sujetos con un *status* bien definido y único es hoy asimismo insuficiente para explicar el conjunto de las relaciones efectivamente trabadas por la Administración con los ciudadanos. Porque no es cierto que la primera (cuando actúa como poder) se relacione de forma invariable con los segundos en una posición constante e igual de superioridad, de suerte que —correlativamente— éstos se enfrenten a aquélla desde una posición constante e igual de sujeción o sometimiento. Las Constituciones han definido, como propia del ciudadano y elemento fundante del entero orden político, una posición que cabría calificar de «fundamental» y que se concreta y diversifica en las construidas con arreglo a los derechos y las libertades reconocidos por las propias normas fundamentales. De ahí que el valor, la consistencia y la eficacia de las posiciones respectivas (de la Administración, como poder, y del ciudadano, como sujeto dotado de la referida posición fundamental) varían y son distintos según los ámbitos en los que la relación entre ambos sujetos se materialice (en los espacios de actuación protegidos por derechos fundamentales, en los que se encuentran reconocidos derechos constitucionales ordinarios, en los que sólo operan simples derechos de configuración legal ordinaria o, finalmente, aquellos en los que juegan meros intereses dotados de diversa protección).

Se comprende fácilmente, por lo dicho, cómo frente al monopolio del esquema acción autoritaria unilateral-conjunto de derechos públicos subjetivos de carácter reaccional se ha ido desarrollando un rico y variado com-

plejo de derechos y deberes recíprocos de la Administración y el ciudadano, de contenido diferente según el tipo de relación entablada. De un lado, son frecuentes deberes de la Administración, tales como los de asesoramiento, ilustración, información, recomendación o advertencia. De otro, y de la parte del ciudadano, adquieren creciente importancia derechos no sustantivos de carácter procedimental (intervención, iniciativa, sugerencia, participación, reclamación), así como deberes o cargas de diferente carácter y alcance.

Es, pues, de toda lógica que se hayan producido y continúen produciéndose sustanciales cambios en la ejecución administrativa de las normas y en las formas mismas de la acción administrativa. Por lo que hace a lo primero, la tarea administrativa se perfila cada vez más como organización, dirección y conducción de procesos y situaciones sociales complejos, en detrimento del arquetipo de actuación caso a caso mediante acto unilateral, abriéndose el paso incluso la participación o intervención directas de los ciudadanos en la gestión de actividades administrativas (el caso de las llamadas organizaciones no gubernamentales es especialmente ilustrativo) y, más aún, en el ejercicio mismo de las potestades administrativas (la definición última y concreta del interés público). El tipo de acción administrativa que se va delineando requiere como marco una relación más continuada y permanente que la que se expresa en el procedimiento-expediente tradicional, así como de contenido más complejo y flexible y, finalmente, de objeto también distinto, en cuanto consistente no en la producción de un acto definidor de lo que sea Derecho en el supuesto concreto, sino en la obtención de una solución representativa del óptimo social en dicho supuesto (requirente con normalidad del concurso de la voluntad y, por tanto, la aceptación y el compromiso de los interesados o afectados).

Por lo mismo, las formas de acción de la Administración han sufrido también una correlativa evolución. Aunque se conservan desde luego la orden, la prohibición y la sanción, cuya función siguen siendo medulares, es cada vez más frecuente el recurso —como complemento— a formas «blandas» de actuación, cuya incidencia sobre el ciudadano es indirecta (informaciones, recomendaciones, publicidad, incentivación e, incluso, concierto y acuerdo). Todo ello, además del fenómeno, no menos llamativo, del progresivo deslizamiento en favor de formas de acción jurídico-privadas y de la intercambiabilidad entre las de carácter jurídico-público.

Volviendo al plano de la dirección social mediante regulaciones legales, no parece necesario volver a insistir en la progresiva ineficacia de la misma en un contexto social complejo, en rápida evolución y diverso según las circunstancias de lugar y los sujetos implicados. Radica aquí, sin duda, la explicación de lo que desde un enfoque tradicional ha de calificarse como déficit de ejecución de las Leyes, y desde una perspectiva nueva cabría conceptualizar como «ejecución o aplicación selectiva» o «utilización o uso estratégicos» del Derecho. Se alude con tales expresiones al desarrollo de la actuación administrativa informal (conversaciones, arreglos, acuerdos, convenios), así como a la generalización de la tolerancia de situaciones irregulares o ilegales y a la inactividad de la Administración (especialmente visible en cuestiones de gran

complejidad o sensibilidad social, tales como el urbanismo o el medio ambiente). La dificultad para la satisfactoria explicación y encaje dogmáticos, desde las categorías y los conceptos establecidos, de tales nuevos comportamientos es también evidente, como en todos los casos anteriores. Como lo es también que en tales supuestos la Administración recupera en la práctica amplios espacios de disposición, y su inacción se torna, paradójicamente, una nueva forma de acción.

La mayor importancia de los derechos de carácter procedimental y las demandas de participación e intervención ciudadanas en los procesos administrativos de toma de decisiones adquieren, así, una connotación de contrapeso y reacción frente a los más amplios márgenes de libertad de que goza la Administración en la ejecución y aplicación de la Ley. Pero éste es sin duda un fenómeno vinculado, en cualquier caso, a la progresiva dependencia del éxito de la acción administrativa de la colaboración de los destinatarios de la misma y de los ciudadanos en general. Esta dependencia tiene tres principales manifestaciones:

- 1.^a La derivada de la importancia hoy de la información para el acierto en cualquier actuación. Para obtener dicha información, resulta indispensable en muchas ocasiones la cooperación ciudadana.
- 2.^a La resultante de la facilidad de comportamientos de inobservancia o infracción de las regulaciones administrativas por frecuente incapacidad insuperable de los controles y mecanismos preventivos y represivos administrativos clásicos, sobre todo en el caso de actividades muy generalizadas (como la circulación rodada), con lo que, para la efectividad de aquellas regulaciones, la alternativa más plausible consiste en inducir la voluntaria acomodación de las conductas privadas a la normal.
- 3.^a La obediente a la propia naturaleza de los objetivos y fines que se propone la acción administrativa, cual sucede con los de índole medioambiental, en los que la aceptación y la colaboración activa de los agentes privados es, sencillamente, condición indispensable.

La situación general que queda muy sumariamente descrita es sustancialmente válida para España. La española presenta, sin embargo, peculiaridades propias, derivadas del pasado histórico inmediato y de la singularidad de la transición política hacia la democracia, del modelo de Estado implantado en ésta y de la construcción misma posterior de dicho Estado.

En la sociedad española conviven el atraso en muchos órdenes con un gran dinamismo y capacidad de cambio acelerado (estas últimas características han permitido una rápida reorganización y recuperación del sistema productivo y económico, así como la incorporación, también rápida, de las pautas culturales europeas occidentales). En la medida, sin embargo, en que el contexto socioeconómico español suma viejos y nuevos problemas, se ofrece con más y mayores contrastes y tensiones; por tanto, con una mayor complejidad y velocidad de cambio que el del resto de los países europeos occidentales.

Estas circunstancias se reflejan en el Estado. En un muy corto período de tiempo —algo más de dos décadas y media— se ha pasado de un Estado autocrático y centralizado a un Estado democrático avanzado y de organización territorial novedosa y aún en proceso de decantación, habiéndose no sólo «reconstruido» el Estado a partir del nuevo orden constitucional, sino incorporado éste al proceso de integración supranacional que representan las Comunidades Europeas y, hoy, la Unión Europea, con las consecuencias de gran calado consiguientes. Dar cuenta de esta evolución, y de su estado actual, requiere, sin embargo, una más detenida y específica atención.

II. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA DESARTICULACIÓN DEL CENTRALISMO EN 1978

2.1. La situación de partida

España se encuentra inmersa aún en el complejo y apasionante proceso de radical transformación de la organización política y administrativa iniciado ahora hace ya más de cinco lustros; proceso que tiene, como es obvio, la Constitución de 1978 como punto de referencia. La norma fundamental vuelve hoy a estar de actualidad tanto por el planteamiento frontal por primera vez de su reforma, como porque aquél obedece a razones tanto internas ligadas, en lo fundamental, con el carácter compuesto de la comunidad política, como externas de apertura a e imbricación en más amplias estructuras supranacionales. Y, caso de llegar a entrar en vigor el Tratado ya suscrito para el establecimiento de una «Constitución europea», para, como resultado de esa apertura a la integración supranacional, dar lugar ahora a un nuevo constitucionalismo que se escapa de los moldes tradicionales estatales y alumbrará un *Verfassungsverbund* o una *Constitution composée*, es decir, y en definitiva, un orden constitucional también, él mismo, compuesto.

Al comienzo de la transición política abierta necesariamente con la desaparición física de Franco en noviembre de 1976, España se enfrentó —parafraseando a nuestro Tribunal Constitucional— a una insoslayable reflexión sobre sí misma para su reconstrucción política y social. Y ello, en una situación caracterizada, además de por una crisis económica aguda —insuficientemente atendida por razones políticas obvias— en lo económico y social, por la emergencia con fuerza —en el plano político— de reivindicaciones largo tiempo embalsadas, entre ellas notablemente las relativas a la organización territorial del Estado; reivindicaciones en las que aparecían estrechamente enlazadas la democracia y la descentralización. Esta vinculación era de todo punto lógica, si se tiene en cuenta la generalización en la conciencia colectiva de una confusa conexión, por razón de la formación histórica de nuestra unidad como nación-Estado, entre la unidad nacional y la organización centralizada del Estado, en cuanto encarnación fundamental ésta de aquélla. La democracia, por tanto, hubo de hacer el inventario de la herencia del franquismo para no sólo superar el uniformismo social y la ausencia de

libertades, sino, al mismo tiempo, romper con la organización del Estado establecida.

Porque, en efecto, en el punto de partida no sólo había una absoluta carencia de tradición democrática inmediata, acompañada de una ausencia radical de libertades públicas, sino, ya en el plano de la organización que ahora más interesa, una estructura del poder público asentada sobre las bases de una acentuada centralización. Dicha estructura se caracterizaba por la concentración de todo el poder político en el centro (y en la cúspide: la Jefatura del Estado, en detrimento —hasta el final— del poder legislativo y el judicial) y la articulación del entero sistema político sobre el eje de la Administración del Estado (cuyo vértice era justamente el Jefe del Estado), con reserva al nivel central de ésta de la casi total capacidad de decisión política y administrativa y sujeción a estricta dirección y tutela por ella del resto de las organizaciones administrativas territoriales, que se agotaban en las entidades locales, y, por supuesto, las funcionales. La instancia territorial local era, es cierto, formalmente autónoma, pero se encontraba claramente instrumentalizada, era en realidad una Administración indirecta de la estatal expuesta a un proceso de progresivo vaciamiento competencial, especialmente acusado en el escalón provincial, con el consiguiente debilitamiento de las Diputaciones Provinciales, que fueron desaprovechadas en sus enormes potencialidades gestoras⁹.

⁹ La degradación de la posición de los entes locales ha sido, pese a las retóricas declaraciones de nuestra profusa legislación local, constante histórica de la organización política española. Si echamos la vista atrás, comprobamos que el ciclo histórico que se inicia con el liberalismo gaditano y concluye afortunadamente con la Constitución de 1978, la España contemporánea ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la vivencia y la práctica de un gobierno local robusto y pleno. Entre nosotros, los Municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices, instrumentos terminales de la estructura del poder central, últimos eslabones de la cadena de poder. En rigor, no ha habido nunca auténticas verdaderas relaciones políticas de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y hasta administrativa por parte de este último. Pues de lo que se trataba, en cada momento histórico, era de evitar que los entes locales fuesen instituciones capaces de actuar una efectiva representación de intereses políticos propios. No en vano los entes locales constituyeron un importante factor político en el siglo XIX y han servido de plataforma de planteamientos políticos más amplios, regionalistas y nacionalistas, así como de elementos arquitectónicos para el ensayo de respuesta o satisfacción tímidos a dichos planteamientos.

Ejemplos de esto último, dejando de lado el antecedente de descentralización administrativa representado por los Decretos de concesión de autonomía para los territorios españoles de ultramar de Cuba y Puerto Rico (Provincias), ambos de 25 de noviembre de 1897, en los que «reiterándose la soberanía española, se da cauce a las aspiraciones y necesidades de las poblaciones coloniales» (experiencia fugaz, pues ya en 1898 el Gobierno, autorizado por el Parlamento, renunció a los derechos de soberanía sobre Cuba y Puerto Rico), son:

— La Mancomunidad de Cataluña, consecuencia de las llamadas «Bases de Manresa», luego transformadas en las «Bases de la Mancomunidad Catalana», cuyo Estatuto se aprobó por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. Este Estatuto pretendía combinar el traspaso de servicios y competencias de las cuatro Diputaciones catalanas a una Mancomunidad con una cierta delegación de facultades —ciertamente menores— de la Administración Central del Estado. La dictadura del General Primo de Rivera terminó con ella, devolviendo a la Administración del Estado las facultades traspasadas a las Diputaciones.

— El asociacionismo provincial bajo la forma de Mancomunidades ofrecido en las postrimerías del franquismo por la Base 20 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y que no llegó a cuajar.

El proceso de reducción de los Municipios y las Provincias a simples aparatos administrativos indirectos de la Administración del Estado y controlados por ésta, incapaces por ello de verdadera representación de sus respectivas comunidades y carentes de reales y sustantivos poderes autónomos de decisión, se consuma durante el período franquista. En éste las notas caracterizadoras del régimen local pueden cifrarse en: i) un uniformismo a ultranza indiferente a la heterogeneidad en población, capacidad financiera y de gestión, asentamiento poblacional, raíz cultural y lingüística de los Municipios, no acompañado de política asociativa de éstos efectiva alguna; ii) una centralización autoritaria ajena al verdadero principio de legitimación popular y, por tanto, una sumisión del gobierno local a las políticas centrales a través de inserción de la figura del Alcalde en la cadena de agentes jerarquizados al poder central, y finalmente, iii) un vaciamiento imparable de finanzas, competencias y funciones locales.

2.2. La redefinición de la organización territorial del Estado: la transición

Nuestro proceso constituyente presenta un perfil singular: prefigurado en la etapa de transición iniciada formalmente con las elecciones generales celebradas en 1977, resulta ciertamente radical en sus soluciones, pero alcanzando éstas sin ruptura y por el método del consenso. No hay, pues, tanto ruptura cuanto reforma cumplida en términos de una evolución comenzada ya en la transición. Ello no impidió, sin embargo, que el resultado final haya sido de una absoluta transformación en todos los órdenes: en el material o sustantivo del orden político y económico-social y, en particular, en el de la estructura organizativa del Estado.

2.2.1. La preparación del nuevo orden constitucional

Se explica así que en la fase preconstitucional de transición, la reforma implicara no sólo una «apertura» previa de la sociedad a la libertad y el pluralismo, sino la anticipación de la organización descentralizada del Estado, superando el marco local. Aparte los pactos alcanzados sobre las medidas de orden económico y social que resultaban necesarias e inaplazables¹⁰, la pieza

¹⁰ Se trata de los conocidos Pactos de la Moncloa. Tras las primeras elecciones a las Cortes Generales, celebradas el 15 de junio de 1977 y en las que resulta ganadora la UCD liderada por Adolfo Suárez y obtiene representación parlamentaria un conjunto de fuerzas políticas que cubría un amplio espectro ideológico (desde el Partido Comunista hasta la Alianza Popular, pasando por partidos de tipo nacionalista), surgió la iniciativa de un gran acuerdo entre las principales de esas fuerzas políticas con la finalidad de enfrentar con garantías de éxito la grave crisis económica por la que atravesaba el país, expresada en una elevada tasa de inflación combinada con un alto índice de paro. La idea cuajó y se suscribieron efectivamente el día 27 de octubre de 1977 los aludidos Pactos de la Moncloa, que incluyeron desde luego un plan de choque para superar la expuesta situación, pero también y simultánea-

clave para el primer desmontaje del Estado autoritario centralizado fue sin duda la llamada «preautonomía».

De forma prácticamente simultánea con los comentados pactos, actuando conforme a su propia declaración programática y contando con el apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, el Gobierno se decidió a adelantar la institucionalización de las nuevas autonomías territoriales que se quería implantar con la prevista nueva Constitución. Y recurrió para ello a fórmulas de transición hacia el nuevo orden constitucional desde la legalidad aún vigente, englobadas significativamente en la denominación de «preautonomías».

El primer y decisivo paso se dio con el restablecimiento, por Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, de la Generalitat de Cataluña, naturalmente con carácter provisional hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pudiera resultar aprobado en definitiva. Las competencias con que quedó investida esta nueva Generalitat quedaron referidas básicamente a: i) la integración y coordinación de las actuaciones de las Diputaciones de las cuatro provincias catalanas, que, no obstante, conservaron su personalidad jurídica, y ii) la gestión y administración de las funciones y servicios que le fueran transferidos por la Administración del Estado y las Diputaciones, creándose a

mente un conjunto de medidas de más amplio radio de acción; medidas estas otras que, sin embargo, no merecieron la conformidad de todas las fuerzas intervinientes, al desmarcarse de ellas Alianza Popular.

Los principales contenidos de los pactos fueron los siguientes:

1. En materia económica:
 - 1.1. Control de las disponibilidades líquidas, límite al crecimiento de la masa monetaria y fijación de un tipo de cambio realista, por lo que hace a la política monetaria.
 - 1.2. Reducción del gasto público de consumo, limitando el déficit público, por lo que respecta a la política presupuestaria.
 - 1.3. Implantación de un sistema tributario basado en tres impuestos: renta, sociedades y valor añadido, como criterios para la reforma fiscal.
 - 1.4. Control monetario activo, como principio para la reforma del sistema financiero.
 - 1.5. Profunda reforma del sistema en materia de la Seguridad Social.
 - 1.6. Democratización y gratuidad progresiva en punto al sistema educativo.
 - 1.7. Reversión a la comunidad de las plusvalías sobre el suelo y facilitación de la construcción y financiación de viviendas, por lo que hace al urbanismo, el suelo y la vivienda.
 - 1.8. Establecimiento de un nuevo marco, impulsando la flexibilidad, en materia de relaciones laborales.
 - 1.9. Fijación de criterios para la adaptación de la política económica a la distribución territorial de competencias propias de un Estado descentralizado, en el marco de la unidad de la política económica.
2. En materia jurídica y política:
 - 2.1. Reserva al Juez de la decisión de secuestro de publicaciones, en punto a la libertad de expresión.
 - 2.2. Ampliación del concepto de reunión privada y regulación de la inscripción en el registro de partidos políticos, por lo que hace a los derechos de reunión y asociación política.
 - 2.3. Reconsideración, en punto al Código Penal, de los delitos relacionados con la mujer, las Leyes fundamentales y las referencias al Movimiento Nacional, así como las libertades públicas.
 - 2.4. Garantía de la asistencia letrada a los inculcados, establecimiento de la libre decisión de los Jueces sobre el procesado, por lo que respecta a la legislación procesal criminal.
 - 2.5. Reconsideración de la competencia de la jurisdicción militar en el Código de Justicia Militar.
 - 2.6. Nuevo concepto de orden público, revisión de la potestad sancionadora en esta materia, reorganización de los cuerpos y fuerzas de seguridad, en materia de seguridad pública.

este efecto una Comisión Mixta compuesta por representantes de la Administración del Estado y de la Generalidad con la misión de proponer al Gobierno los oportunos acuerdos. La operación de restablecimiento, saltándose el largo paréntesis de la dictadura, engarza inteligentemente con el orden de la II República¹¹, en el cual Cataluña fue la primera de nuestras autonomías y la única que verdaderamente llegó a funcionar siquiera sea brevemente. Pero también recurre de nuevo, para su articulación, a la utilización como base de las Diputaciones provinciales.

La solución se generalizó rápidamente. A principios de 1978 se constituyó el Consejo General de País Vasco; tres meses después —en marzo— la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias y el Consejo del País Valenciano; y un mes después —en abril— la Junta de Andalucía y la de Baleares. En escasos siete meses se pusieron en pie siete nuevos organismos preautonómicos. Y el proceso continuó, extendiéndose a Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. Para todos los territorios, el régimen implantado se inspiró sustancialmente en el establecido para Cataluña, esto es: preparación de la autonomía en los términos a definir por la Constitución aún por aprobar; ejercicio de las competencias propias del Estado sobre las correspondientes Diputaciones provinciales (o Cabildos insulares) y de las objeto de transferencia por aquél por intermedio de las pertinentes Comisiones Mixtas. Debe hacerse notar que también esta generalización de las autonomías sobre el modelo de «máximos» de referencia anticipa asimismo la evolución que va a experimentar en el futuro el Estado autonómico a partir de la Constitución de 1978.

2.2.2. *El proceso constituyente*

El proceso constituyente aparece, por lo que hace desde luego a la organización territorial del Estado, fuertemente condicionado por nuestra memoria histórica. De ahí que en la elaboración del texto fundamental, éste haya sido, en efecto, uno de los extremos en los que el consenso resultó más difícil de alcanzar. Pues a este respecto las posiciones diferían sustancialmente tanto en los distintos partidos políticos con representación parlamentaria como en los diversos territorios.

De la frustrada experiencia de federalización culminada en 1873 parece poder derivarse, en efecto, una particular prevención hacia soluciones formales y abiertamente federales; prevención que puede considerarse, así, que está en la base de la opción por la peculiar fórmula autonómica¹². La clave del

¹¹ Parece oportuno evocar en este punto el Pacto de San Sebastián, en el que se asumió el compromiso de un Estatuto de Autonomía para Cataluña.

¹² Lo prueba el hecho de que la Ponencia constitucional, integrada por siete representantes de los principales grupos parlamentarios, tras barajar varios modelos en busca del consenso entre sus integrantes, alcanzó un primer borrador en el que se planeaba un sistema de autonomías de corte federal. Filtrado este borrador a la prensa, el alto volumen de críticas que suscitó fue el que forzó la introducción en el modelo de un mayor grado de flexibilidad, optando por asumir los problemas más urgentes,

modelo se consignó en el artículo 2 del proyecto final de Constitución, sentando los principios básicos de la organización territorial del nuevo Estado: unidad, autonomía de las nacionalidades y las regiones y solidaridad entre todas ellas; principios cuya fijación no estuvo exenta de polémica, reflejando las dificultades del consenso obtenido. En definitiva: el proceso constituyente abocó, en materia de organización territorial, en una notable «apertura del texto constitucional», que descargaba en el luego denominado por el Tribunal Constitucional «bloque de la constitucionalidad» buena parte de la responsabilidad de su decantación operativa.

Se explica así la influencia ejercida por el modelo histórico suministrado por el Estado integral de la II República, visto a través de la experiencia constitucional italiana, que lo había incorporado. El modelo territorial consagrado en 1978 presenta, en efecto, grandes similitudes con aquél¹³.

provenientes de Cataluña, País Vasco y posteriormente Galicia, y dejando el resto de las cuestiones en un mayor grado de indefinición, a concretar, pues, por normas futuras, básicamente los Estatutos de Autonomía, pero también algunas Leyes generales del Estado.

¹³ Entre los principios de la organización territorial definida en 1978 y los principios de la Constitución de 1931 en materia autonómica existe una analogía clara: en las disposiciones generales del Título preliminar de dicha Constitución de 1931 se disponía que la República constituía un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones (art. 8); en su Título primero («Organización Nacional») que el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estaría integrado por Municipios mancomunados en Provincias y por las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía; en su artículo 11 que si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autonómica para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarían su Estatuto con arreglo a lo establecido en el propio texto constitucional y que, una vez aprobado dicho Estatuto, éste sería la Ley básica de la organización político-administrativa de la Región autónoma, y el Estado español la reconocería y ampararía como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Las características esenciales y básicas del régimen autonómico de la II República reposaban, pues, en: i) la Provincia como unidad mínima territorial autonómica, de modo que las regiones pluriprovinciales debían comprender Provincias con la necesaria contigüidad geográfica; ii) la Región como entidad con características históricas, culturales y económicas comunes, a la que se reconoce carácter político y administrativo, siendo su ordenamiento parte integrante del propio del Estado, y iii) el Estado como un todo como un sistema con distribución territorial del poder constituido sobre la base de la diferenciación de las potestades legislativa y de ejecución por materias, las cuales podían llegar a ser de la competencia exclusiva de las Regiones siempre que no se tratara de las constitucionalmente reservadas al Estado en tanto que poder central; reserva constitucional ésta comprensiva de las materias no contempladas por el texto constitucional (en las que, no obstante, las competencias podían llegar a ser objeto de «distribución o transmisión» a las Regiones mediante Ley).

III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA CONSAGRACIÓN Y PUESTA EN PIE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

3.1. La reconstrucción de la organización territorial del Estado en la Constitución

3.1.1. *El modelo constitucional*

En cuanto al modelo territorial finalmente asumido por el orden constitucional que se establece a finales de 1978, la decisión básica sobre la organización territorial del Estado social y democrático en el que se constituye España, según el artículo 1.1 CE, se localiza en el artículo 137 CE, conforme al cual dicho Estado se organiza en Municipios, Provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan, todas cuyas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La solución así adoptada, fruto del consenso político entre posiciones muy diversas e, incluso, extremas, es específica y compleja, pero con clara y decidida vocación de resolución definitiva —sobre la base de la articulación plural y descentralizada del poder público— de la vieja cuestión de la armonización entre el ser real de la comunidad social organizada e institucionalización política de la misma.

El modelo resultante, que ha sido y es aún objeto de calificaciones y denominaciones diversas (Estado federo-regional, Estado compuesto, Estado autonómico, Estado de las autonomías), es, por tal razón, irreductible a cualquiera de los tipos o modelos ideales, en cuanto establecido utilizando elementos de procedencia diversa e, incluso, técnicas novedosas (fundamentalmente para resolver problemas peculiares, tales como los derechos históricos y forales). Y es también, por razón igualmente de la dificultad del consenso entre posiciones y planteamientos dispares, un modelo esencialmente flexible (que no indeterminado o desconstitucionalizado), en cuanto no predefinido en el detalle de su diseño por la propia Constitución. Ello explica las dificultades que ha tenido hasta ahora el proceso de su establecimiento y desarrollo, pero también el recurrente debate político en torno a la necesidad —para su consolidación— de imprimirle un perfil «definitivo», bien conforme a alguno de los modelos de referencia posibles, especialmente el federal, sea en la variante de «federalismo de ejecución» bajo el lema de la «Administración única», sea con la modulación consistente en una estructura «asimétrica», bien según los planteamientos formulados desde las posiciones políticas de los nacionalismos existentes en las Comunidades llamadas históricas, comprensiva, de ser necesaria, de la modificación de la norma fundamental.

El modelo territorial reposa en todo caso sobre el reconocimiento de la pluralidad de la comunidad política que el Estado institucionaliza. La comunidad que se constituye en Estado no se concibe a sí misma como monolítica, articulada con lazos de integración sociopolítica capaces de tener, por su

propia naturaleza, una única traducción o expresión institucional en términos de poder político y de normas jurídicas de autodisposición sobre la propia colectividad. Antes al contrario, se entiende trabada, compuesta por lazos complejos de integración, de suerte que en ésta son diferenciables varios planos y, consecuentemente, varias comunidades. Por de pronto, el global de referencia última de aquella integración y, por tanto, la comunidad política plena (sin perjuicio de su integración en otra más amplia supranacional), que otorga sentido y cobertura y en cuyo seno juegan tanto los procesos de integración como las comunidades restantes. Los otros planos se concretan básicamente en las nacionalidades y las regiones, que son colectividades (uni o pluriprovinciales o, en su caso, insulares) con características históricas, culturales y económicas comunes o, en todo caso, con entidad regional propia, a las que, cuando contaran con un régimen foral histórico ellas mismas —como es el caso de Navarra—, o los territorios que las integren —como es el caso del País Vasco—, se les reconocen y respetan los correspondientes derechos históricos, cuya actualización debe producirse en el marco de la organización dispuesta por la propia Constitución. Finalmente, está el plano último y más concreto de la convivencia, representado por la colectividad local, municipal o provincial.

Sobre esta base se entienden las dos disposiciones fundamentales de la Constitución a este respecto:

- El artículo 2, a tenor del cual la CE se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que las integran y la solidaridad entre todas ellas.

La CE formaliza jurídico-políticamente la comunidad que, según su artículo 1.1, se «constituye» en el Estado cuyas características ya nos constan. Por ello mismo, el poder constituyente, la competencia para definir cualesquiera poderes públicos y normas jurídicas de convivencia (la competencia sobre la competencia; incluso para ceder ésta en favor de instituciones internacionales o transnacionales: art. 93 CE), radica en aquella comunidad: en palabras del artículo 1.2 CE, la soberanía y la fuente de emanación de cualesquiera poderes reside en el pueblo español, entendido como el conjunto de los ciudadanos que, en cada momento histórico, tengan la condición política de españoles. De ahí la prescripción de la unidad de la nación y de la comunidad españolas.

Ahora bien, esta comunidad soberana no es internamente monolítica, está integrada por otras comunidades de ámbito más reducido, concretamente las nacionalidades y regiones. La Constitución reconoce su existencia y, consecuentemente, les garantiza el derecho a la autonomía, sin perjuicio de la solidaridad entre todas ellas. Ese reconocimiento y la consecuente garantía (complementados, en su caso, por el amparo y el respeto a los derechos históricos de los territorios

forales; Disposición Adicional primera CE) se traducen, en definitiva, en el derecho a la autonomía, que es un derecho colectivo al autogobierno (bajo la forma, en su caso, de régimen foral debidamente actualizado) dentro de la comunidad soberana estatal. El autogobierno propio de la autonomía juega, por tanto, en el marco de la unidad y desde la solidaridad que la misma genera.

- El artículo 137 CE, conforme al cual el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; todas cuyas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La comunidad políticamente estructurada en los términos que quedan vistos se organiza, en cuanto Estado, es decir, en cuanto poder público, en entidades diferenciadas. Por de pronto, en las instituciones generales del Estado reguladas directamente en los Títulos II (la Corona), III (las Cortes Generales), IV (el Gobierno de la nación y la Administración General del Estado) y VI (el poder judicial). Pero, además, y territorialmente, en las Comunidades Autónomas constituidas justamente en ejercicio del derecho a la autonomía consagrado en el artículo 2 CE, así como en las entidades municipales y provinciales constitutivas de la Administración local a que se refiere el capítulo II del Título VIII del texto constitucional. A todas estas entidades de alcance territorial se les dota de autonomía, es decir, de autogobierno para la gestión de los intereses imputables a las colectividades que, respectivamente, institucionalizan. En esta referencia de la autonomía y el autogobierno a los «respectivos intereses» luce el reconocimiento constitucional de la compleja composición de la integración social, en cuanto resultado de procesos desarrollados en diversos y diferenciados ámbitos de convivencia y referencia político-administrativa.

El total del poder público creado, constituido por la norma fundamental, se distribuye, pues, y en la forma que en su momento estudiaremos, entre los tres niveles territoriales fundamentales expuestos (instituciones generales, Comunidades Autónomas y Administración local —este último subdividido, a su vez, en Municipios y Provincias/Islas—). Tales niveles territoriales tienen capacidad, en cuanto poderes públicos, para producir decisiones (en forma de normas o de actos) en sus respectivas esferas de actuación. Consecuentemente, el Estado constituido por la norma fundamental se estructura internamente —en su doble vertiente de Estado-poder (organización) y Estado-ordenamiento (Derecho)— sobre un específico pluralismo territorial. Y este pluralismo territorial se articula con arreglo a tres principios: unidad, autonomía y solidaridad; principios que, como advierte el Tribunal Constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre), deben ser manejados, interpretados y aplicados de forma tal que ninguno de ellos padezca.

a) *El principio de unidad*

Este principio se enuncia de manera enfática en el artículo 2 CE, donde aparece ciertamente referido a la comunidad sociopolítica que sostiene el Estado, pero también juega respecto de éste, en la medida en que previamente el artículo 1.1 CE proclama solemnemente la constitución de España, es decir, de aquella comunidad, en un Estado con determinadas características.

Se trata de un principio capital, en tanto que sin él no se entienden los otros dos: autonomía y solidaridad. Pues la autonomía remite al todo, consiste en un *status* en el seno de una entidad que justamente reconoce éste. Y la solidaridad entre las autonomías evoca asimismo, ya de por sí, la referencia a una realidad de sentido más amplia que cabalmente la justifica. Unidad y autonomía son, por tanto, principios que están en una relación de tensión dialéctica dirigida a inducir una estructura peculiar, determinada por la convivencia, con limitación recíproca, de ambos.

La unidad no sólo descansa en la CE, comienza por ella misma. El artículo 1.2 CE radica la soberanía nacional en el pueblo español (el conjunto de todos los españoles), precisando que de éste emanan todos los poderes del Estado. El poder constituyente (y su producto, la CE) es, pues, unitario, por más que luego se diversifiquen, territorialmente, los poderes por él constituidos. Es él y sólo él el que tiene capacidad para definir la comunidad política y el Estado, el que tiene la llamada competencia sobre la competencia. Consecuentemente, la Constitución supone la expresión o plasmación primarias de la unidad, en la medida en que formaliza la totalidad en cuyo seno juegan las partes; totalidad que es indisponible y, por tanto, inmodificable por éstas ¹⁴.

La Constitución genera y determina unidad en un triple plano:

- 1.º Fijando el orden estructural superior del Estado (poder y ordenamiento), constituido por valores y principios superiores y que es único, es decir, rige respecto de la totalidad de éste y, por tanto, de cualquiera de sus partes.
- 2.º Estableciendo el orden material o sustantivo, asimismo único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos (art. 9.1 CE), con relación tanto al *status* jurídico de los ciudadanos (derechos fundamentales y derechos y deberes constitucionales) como al cuadro de principios rectores de las políticas de los referidos poderes públicos (principios rectores de la política social y económica) ¹⁵.

¹⁴ Éste es el sentido de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (primero en la STC 76/1983, de 5 de agosto; reiterada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, y precisada de forma notable en la STC 159/2001, de 5 de julio), a tenor de la cual el legislador general sólo puede normar para desarrollar materialmente la CE en virtud de los títulos competenciales que le han sido atribuidos y, en modo alguno, para efectuar una pura interpretación global de la organización y el funcionamiento del Estado autonómico diseñado por la misma.

¹⁵ En este punto destacan dos determinaciones constitucionales: la de la identidad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE) y la de la prohibición de la adopción de medidas públicas de obstaculización de la circulación y el establecimiento de personas y de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional (arts. 139.2 y 157.2 CE).

- 3.º Diseñando, por último, la organización y el funcionamiento del Estado en su conjunto (parte organizativa del texto fundamental), vertebrando éste (en su doble dimensión de poder y ordenamiento) de forma que la unidad pueda encuadrar y estructurar las autonomías (según su diferente alcance), sin perjuicio de la integridad de éstas¹⁶. Sus principales manifestaciones son las siguientes:
- La reserva a las instituciones generales de un papel destacado y principal en la ultimación de la organización territorial del Estado (promulgación como Leyes orgánicas estatales de los Estatutos de Autonomía, es decir, de las normas institucionales de las distintas Comunidades Autónomas: arts. 81.1, 146 y 151 CE; regulación general-estatal de las bases del régimen de la Administración local: art. 149.1.18 CE), así como de la competencia para determinar el sistema económico-financiero de todas las Haciendas públicas (arts. 133, 142 y 157.3 CE) y para establecer el régimen jurídico de los aspectos más relevantes del estatuto de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).
 - La reserva a las instituciones generales de la competencia para la ordenación, cuando menos en sus aspectos esenciales, de las materias más relevantes del orden social (arts. 81.1 y 149.1 CE) y, en cualquier caso, de las condiciones básicas garantizadoras justamente de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como para evitar, en su caso y mediante la armonización, cualquier exceso pernicioso o excesivo (siempre desde la perspectiva constitucional) en el desarrollo —según su lógica diversa— de las políticas legislativas autonómicas (art. 150.3 CE).
 - La atribución al ordenamiento general (a todo él, cualquiera que sea el rango de las disposiciones que lo integren) de la doble eficacia de la prevalencia sobre los ordenamientos de las Comunidades Autónomas (los ordenamientos locales no plantean ningún problema, pues se mueven siempre dentro del marco de las Leyes dictadas por las instancias territoriales superiores) y de la supletoriedad respecto de las normas de éstos (art. 149.3 CE).

El orden constitucional produce, así, unidad, determinando el qué y por quién en la acción del Estado en su conjunto (así como la articulación entre sí de las decisiones de los diferentes poderes). Inmediatamente ha de precisarse que esa unidad opera en un doble sentido: de un lado, prefigurando el

¹⁶ La técnica puesta al servicio de los elementos de unidad estatales, para el cumplimiento por los mismos de su función, es, como dejó tempranamente establecido la STC 4/1981, de 2 de febrero, la supremacía: dichos elementos unitarios se imponen a los autónomos, asegurando así la existencia, permanencia y funcionalidad del sistema estatal en su conjunto; en definitiva, garantizando en la dinámica real de dicho sistema la unidad constitucional, tal como ha sido querida por la norma fundamental. Por ello, la supremacía no significa en modo alguno jerarquización formal de los elementos o piezas del Estado, implica sólo posición de superioridad de las instancias generales y del interés de la nación.

marco unitario de la acción plural de los poderes públicos; de otro, habilitando a uno de los poderes territoriales constituidos —el general— para el ulterior desarrollo y concreción de aquel marco en todo cuanto deba tener una solución bien uniforme, bien común a la entera comunidad política constituida en Estado. Quiere decirse que, a partir del plano constitucional, la unidad es ya producto de la acción de los distintos poderes constituidos según su lógica propia y, por tanto, el resultado —según los casos y conforme siempre al orden constitucional— de la combinación de la actuación de la instancia general y de las instancias dotadas de autonomía, modulada esta última, cuando así proceda, por la exigencia de la solidaridad interterritorial.

El criterio último material que gobierna por entero ese ulterior y complejo proceso es el del interés¹⁷. Como precisa el artículo 137 CE, la autonomía se garantiza para la gestión por las entidades autónomas de los respectivos intereses. Si el autogobierno se refiere constitucionalmente a intereses diferenciables, por imputables a las correspondientes colectividades territoriales, ello significa que la colectividad territorial mayor, la coincidente con la comunidad política soberana constituida en Estado, cuenta asimismo con sus intereses propios. Luego el interés de cada comunidad o colectividad territorial es el criterio sobre el que descansa el reparto de poderes, la delimitación de esferas de actuación, la determinación del ámbito de la respectiva gestión. Lo que en el plano material o sustantivo es tensión dialéctica entre los principios de unidad y autonomía, en el plano organizativo, dinámico y competencial es tensión entre el interés general y el interés territorial.

b) *El principio de autonomía*

La autonomía —segundo principio clave de la organización territorial del Estado— es un concepto carente de un significado dogmático preciso, aunque alusivo etimológicamente a la cualidad de un sujeto de dotarse a sí mismo de las normas por las que se gobierna. Nuestra Constitución lo emplea, además, con relación a fenómenos diversos (Comunidades Autónomas, Municipios, Provincias y Universidades; arts. 2, 137 y 27.10 CE, respectivamente). Se trata, pues, de una técnica que posee hoy un amplio radio de acción, resultando capaz de articular instituciones diversas.

Es claro, no obstante, que en el orden constitucional y, concretamente, el artículo 137 CE, la autonomía invoca la cualidad de un sujeto, una organización, consistente en una cierta (derivada y limitada) capacidad de autorregulación¹⁸. Pues no puede caber duda que en dicho precepto constitucional

¹⁷ Como destacó tempranamente la doctrina; por todos, S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

¹⁸ La STC 4/1981, de 2 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad deducido —por inconstitucionalidad sobrevenida— contra la Ley de Régimen Local de 1955, sentó ya a este respecto las siguientes afirmaciones:

a) La autonomía, al no ser igual a soberanía, consiste en un poder limitado y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de auto-

«gestión» de los intereses correspondientes equivale sin más a «arreglo» o «manejo», careciendo de cualquier finalidad restrictiva al plano de la pura ejecución. Toda ulterior determinación de la autonomía como principio constructivo de aquella organización del Estado es ya una cuestión de estricto Derecho positivo, ha de fundarse en el orden constitucional.

La autonomía es, pues:

- 1.º Un principio articulador de poderes territoriales y de ordenamientos particulares en el seno del ordenamiento general

En tanto que poderes públicos, es decir, organizaciones integrantes de la estructura del Estado (partes constitutivas de éste) que institucionalizan determinadas colectividades o comunidades territoriales internas (integrantes de la comunidad total políticamente constituida), las autonomías están investidas, por imperativo constitucional (pues, en otro caso, no podría cumplirse la regla de la gestión por las mismas de los intereses propios de las referidas colectividades o comunidades), de las potestades públicas superiores, así como también de competencias sustantivas en cuyo ejercicio proyectar tales potestades. Por esta razón, el autogobierno en que se traducen aparece siempre articulado en forma democrática: artículos 140 y 141 CE para las entidades locales y 147 y 152 CE, en relación con los distintos Estatutos de Autonomía, para las Comunidades Autónomas.

Esta atribución de potestades y competencias propias a las autonomías territoriales no da lugar, no obstante, a un sistema de distribución territorial del poder público generador de espacios o esferas de actuación completamente diferenciados y netamente separados, sin contacto alguno entre sí. Tal sistema sólo sería posible sobre la base de un reparto limpio de materias y funciones, de suerte que cada nivel territorial pudiera desempeñar sobre las que le fueran asignadas, en plenitud, la totalidad de las funciones públicas. Semejante deslinde por materias es, sin embargo, literalmente impracticable. De ahí que la CE haya optado, como resulta de sus artículos 148 y 149 y para la distribución del poder entre las instituciones generales y las Comunidades Autónomas, por un complejo esquema, en

nomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido (concepto de autonomía éste inmediatamente reiterado en la STC 25/1981).

b) La delimitación por el artículo 137 CE del ámbito del poder autónomo por relación a la gestión de sus respectivos intereses exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

c) El poder para la gestión de los respectivos intereses se ejerce en el marco del ordenamiento jurídico. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. La autonomía resulta compatible, así y en principio, con controles de estricta legalidad para garantizar cabalmente el respeto de los límites impuestos por el ordenamiento supralocal.

d) El contenido del poder autónomo consiste, en definitiva, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones posibles de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (esta misma afirmación se repite luego en la STC 193/1987).

el que juegan —simultáneamente— los criterios de reparto por materias y por funciones (con la notable excepción del acotamiento de todas las funciones referidas a un núcleo de materias —atinentes a la soberanía y, por tanto, en las que aparece implicada intensamente la unidad; así: la defensa nacional, las relaciones internacionales y la administración de justicia— a la instancia territorial general). Como consecuencia de ello, la regla general es la compartición y la concurrencia de funciones sobre unas mismas materias y la rigurosa excepción la actuación en exclusiva o plena sobre las mismas.

Lo mismo puede decirse respecto de las autonomías locales: si bien en un primer momento el Tribunal Constitucional¹⁹ pareció atenerse a la idea tradicional de identificación de la autonomía con un conjunto de asuntos (materias) sedicentemente locales por naturaleza, entregados por ello a la entera disposición de los correspondientes entes, luego ha rectificado claramente²⁰ al entender dicha autonomía —como había propugnado la doctrina— como derecho a la participación en el gobierno y la administración de cuantos asuntos (estrictamente locales o no) atañan a las correspondientes colectividades locales, con remisión al legislador ordinario (general-estatal o autonómico) de la especificación del pertinente ámbito de competencias, teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los referidos asuntos; remisión que tiene como límite último e infranqueable la prohibición de la eliminación completa de cualesquiera competencias locales.

- 2.º Una institución constitucionalmente garantizada y conectada a los principios y valores superiores definitorios del Estado, sin perjuicio de la mayor relevancia constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas respecto de la de la Administración local.

El pronunciamiento contenido en el artículo 137 CE aparece dotado de un especial énfasis, toda vez que en él se pretende dejar establecidos los principios generales de la organización territorial, es decir, la que define constructivamente el Estado como un todo. Así lo tienen entendido desde luego el Tribunal Constitucional, para el que la unidad de que parte la Constitución en sus artículos 1 y 2 se traduce en una organización del Estado para todo el territorio nacional; la distribución vertical del poder en el seno de ese Estado determina la participación en el ejercicio del mismo de entidades territoriales de distinto rango —las cuales son, así, partes del todo— y esto es justamente lo que expresa el artículo 137 CE; este último precepto refleja una concepción amplia y compleja del Estado, tie-

¹⁹ STC 4/1981, de 2 de febrero.

²⁰ SSTC 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 11/1999, de 11 de febrero, y 159/2001, de 5 de julio.

ne un alcance general y define un modelo de Estado; de todo lo cual resulta que las organizaciones territoriales enumeradas en el mismo «son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional»²¹.

La conexión del principio de autonomía territorial con el orden nuclear constitucional no puede ser más clara. La autonomía contribuye a la realización —en el plano organizativo— del doble carácter social y democrático del Estado. Pues la autonomía, además de facilitar la armonización de Estado y sociedad y la realización del valor superior de la igualdad con la necesaria discriminación objetiva de las situaciones diversas, amplía a la dimensión territorial el pluralismo que constituye otro de los valores superiores de dicho Estado, incrementando así la doble base de legitimación del poder público: la que le suministra el cumplimiento de su función de realización efectiva de los objetivos sociales y la que le proporciona su fundamento y control democráticos. En definitiva, las autonomías proporcionan unos ámbitos idóneos tanto para la realización de la libertad y de la igualdad de «los grupos en los que [el individuo] se integra» (cuya promoción forma parte, según el artículo 9.2 CE, del mandato en que primariamente se traduce el Estado social), como para la potenciación de la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social (que forma parte, asimismo, del deber impuesto a todos los poderes públicos por el citado art. 9.2, pero que está evidentemente conectada con el derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE y, por tanto, con el principio de Estado democrático). En particular, la autonomía local cumple esa función respecto del poder público administrativo, toda vez que la descentralización administrativa que la misma postula no es en la Constitución (art. 103.1 CE), sino continuación, en este plano, de la opción de la misma por la descentralización política y sirve, dadas sus específicas características (autoadministración democrática de los asuntos que afectan a la colectividad local), a la configuración de la gestión administrativa conforme, simultáneamente, a los requerimientos de la democracia y de la eficacia.

La mayor trascendencia que la Constitución concede a la autonomía de las Comunidades Autónomas se traduce en su directa garantía mediante una regulación propia constitucional²². Por con-

²¹ SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio, y 27/1987, de 17 de febrero.

²² El texto fundamental establece, en primer lugar, una ordenación relativamente amplia de dicha autonomía, que se extiende al procedimiento de acceso a la misma y de constitución de las correspondientes Comunidades Autónomas (arts. 143, 144, 146 y 151 CE); las relaciones intercomunitarias (art. 145 CE); el contenido de la norma institucional «cabecera» de cada ordenamiento autónomo (art. 147 CE); el cuadro de distribución de competencias entre las instituciones generales o poder central y aquellas Comunidades (arts. 148, 149 y 150 CE); el esquema organizativo interno de éstas, generalizable a todas ellas (art. 152 CE); el sistema de control de su actividad y la coordinación con las instituciones generales (arts. 153, 154 y 155 CE); el régimen económico-financiero (arts. 156, 157 y 158 CE); y los

tra, la protección constitucional de la autonomía local se articula, no mediante una regulación directa por la norma fundamental de sus aspectos esenciales (dicha norma dedica pocos preceptos a la Administración local), sino a través de la técnica de la garantía objetiva de la presencia y permanencia de la misma, en cuanto institución, en el ordenamiento estatal en su conjunto, es decir, de una garantía institucional, como ya tiene perfectamente establecido el Tribunal Constitucional²³, que ha perfilado perfectamente esta técnica constitucional²⁴.

conflictos constitucionales de las Comunidades entre sí y con las instituciones generales, así como su capacidad de reacción en defensa de su autonomía (arts. 161 y 162 CE). Sobre ello reserva la aprobación de la norma institucional de cada Comunidad, su Estatuto de Autonomía, a la Ley Orgánica, tramitada, además, por un procedimiento específico, que impide su modificación unilateral por la instancia general, es decir, le otorga una posición ordinamental específica y consistente. Y, finalmente, hace descansar esta autonomía en un derecho proclamado nada menos que en su Título preliminar (en el que está ubicado el artículo 2 CE), con lo que cualquier alteración o modificación del mismo requeriría —conforme al art. 168 CE— una reforma constitucional por el procedimiento reforzado equivalente al de revisión del texto fundamental. La directa garantía constitucional así materializada se traduce, como ha establecido el Tribunal Constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 178/1989, de 2 de noviembre), en la «congelación» constitucional del rango del *status* de las autonomías de que venimos hablando —*status* que, predeterminado en lo fundamental por la propia CE, sólo puede ser ultimado por el llamado «bloque de la constitucionalidad», integrado, junto con dicha Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las Leyes generales— estatales a las que expresamente remite aquélla— y la consecuente indisponibilidad del mismo por cualquier otro legislador, incluso para operaciones de interpretación del «sistema autonómico».

²³ SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 25/1981, de 14 de julio; 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 38/1983, de 16 de mayo; 27/1987, de 17 de febrero; 193/1987, 9 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril; 221/1992, de 11 de diciembre; 237/1992, de 15 de diciembre; 33/1993, de 1 de febrero; 36/1994, de 10 de febrero; 11/1999, de 11 de febrero, y 159/2001, de 5 de julio.

²⁴ STC 32/1981, la que —una vez teorizada en sede de la doctrina científica— utiliza ya la garantía institucional, aunque sin invocarla expresamente. En este pronunciamiento razona, en efecto, el Tribunal en los términos siguientes:

«Es muy cierto que [...] la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible.

[...] Ni la gestión desconcentrada puede ser sustitutivo de la descentralización, que implica autonomía, ni podría la lícita transferencia a las comarcas u otras entidades territoriales de competencias hoy atribuidas a las provincias llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como entes locales, vaciamiento que implica una infracción de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución...

No cabe establecer “a priori” cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales, pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple “remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias”. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.»

La primera vez que el Tribunal Constitucional emplea expresamente la expresión «garantía» es en la STC 84/1982, de 23 de diciembre. Dice, en lo que aquí interesa, esta Sentencia:

«... Los Entes locales (Municipios y Provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de

la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que *en todo caso debe respetar la autonomía* y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles...»

Sobre esta base, la STC 27/1987 identifica ya (por relación a las Provincias, en función del asunto objeto de decisión) los elementos básicos de la garantía constitucional de la autonomía local en los siguientes términos:

«La Constitución *garantiza la autonomía de las Provincias para la gestión de sus propios intereses* (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), *dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado* en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un *derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen*, constituyendo en todo caso un *poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal*.

La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos.»

Y la STC 170/1989, de 19 de octubre, procede luego a resumir la doctrina hasta entonces sentada, empleando la expresión «*garantía institucional*» y señalando textualmente que:

«Este Tribunal ha declarado *que la autonomía local*, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, *goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar* —STC 84/1982—. Esa garantía institucional supone el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” —STC 32/1981, FJ 2—. *Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía es un concepto jurídico de contenido legal*, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional.»

De esta suerte, al abordar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la aún vigente LrBRL —norma de desarrollo de la garantía constitucional del autogobierno local—, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, recuerda primero que las comunidades locales, como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, *no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho*...Y deja sentado, a renglón seguido, que *la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado*, lo que conduce a entender que corresponde a éste la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia. Este pronunciamiento proporciona ocasión, además, para precisar que *la garantía institucional tiene precisamente este carácter, es decir, se extiende sólo a la existencia de la autonomía como tal y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma*, de modo que no protege un determinado *statu quo* organizativo, ni asegura, por tanto, la permanencia de concretos entes locales.

La doctrina constitucional perfilada en los pronunciamientos de que se ha dado cuenta no va ya a variar, limitándose los ulteriores a reiterarla y, todo lo más, a perfilarla en aspectos concretos. Interesa destacar, no obstante, la STC 159/2001, de 5 de julio, toda vez que en ella se precisa la posición y función constitucionales de la LrBRL a efectos cabalmente de la garantía institucional. Señala esta Sentencia, en efecto que:

— La LrBRL es el cauce y el soporte normativos de la articulación de la garantía institucional, pudiendo contener tanto los rasgos definitorios de la autonomía local (concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE) como la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales.

— Los extremos de la LrBRL que sean referibles de forma directa a los arts. 137, 140 y 141 CE, constituyendo exteriorizaciones o manifestaciones de su contenido, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial tienen distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental y se incardinan —desde el punto de vista competencial— en el art. 149.1.18 CE.

— Por tanto, de tal doble contenido y, consecuentemente, doble función de la LrBRL deriva que se trata de una Ley que define o delimita las competencias estatales y autonómicas y, por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico, integrándose en el bloque de la constitucionalidad.

Desde una perspectiva general, la garantía institucional de la autonomía local supone:

- La inconstitucionalidad de toda organización territorial del Estado que no ya prescindiera frontal y absolutamente de los entes locales contemplados en los artículos 137, 140 y 141 CE, sino que desvirtuara el *status* esencial de éstos preciso para su actuación como piezas básicas o elementales de la estructura territorial del poder público estatal en su conjunto.
- La reserva a la Ley formal (sin impedir, por ello, toda colaboración entre la misma y el Reglamento) de la definición del estatuto de los referidos entes locales garantizados.
- La compatibilidad de la garantía de dichos entes, dada la naturaleza objetivo-institucional de la misma, con la reforma territorial de la Administración local, de suerte que dicha garantía no es esgrimible frente a operaciones de fusión, segregación, agregación, incorporación o supresión de concretas entidades locales.

Sin perjuicio de que, tras la afirmación inicial de la técnica de la garantía institucional²⁵, en la doctrina científica se hayan hecho oír algunas voces denunciando en ella ciertas y supuestas carencias y deficiencias²⁶, y tal planteamiento crítico haya llegado al seno del propio Tribunal Constitucional²⁷, dicha garantía sigue siendo una técnica indispensable en la interpretación y aplicación de la Constitución, desde luego por lo que respecta a la Administración local, en cuanto que desvela «la identidad» peculiar de ésta, es decir, de su autonomía y, por tanto, su funcionalidad específica en el Estado constituido (que la Constitución no explicita, aunque presupone). Esa identidad es la que hace de la autonomía local una institución

²⁵ Véanse R. Martín Mateo, «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REV*, núm. 208 (1980), pp. 609 y ss. Del mismo autor, «La autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, núm. 94 (1981), pp. 5 y ss.; L. Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981; A. Embid Irujo, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», *REDA*, núm. 30 (1981), pp. 437 y ss.

Véanse también J. Leguina Villa, «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102 (1983), vol. III, pp. 2187 y ss.; J. M. Baño León, «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *REDC*, núm. 24 (1988), pp. 155 y ss.; M. Sánchez Morón, «La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional», Civitas-Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1990; A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990; J. Esteve Pardo, «Garantía institucional y/o función constitucional en las Bases del Régimen Local», *REDC*, núm. 31 (1991), pp. 125 y ss.; A. Jiménez Blanco, «Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje a García de Enterría*, t. II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 635 y ss.; A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales y garantías institucionales; análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Civitas-Universidad Autónoma, Madrid, 1994.

²⁶ Al respecto puede verse J. García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1988, así como las aportaciones de J. Rodríguez-Zapata y de J. García Roca en este mismo libro.

²⁷ Véase voto particular del Magistrado R. Mendizábal Allende a la STC 385/1993, de 23 de diciembre.

con perfiles nítidos. Desde el punto de vista institucional puede, por ello, continuar hablándose de un núcleo esencial indisponible por el legislador; núcleo cuya lesión, al comportar una total desvirtuación de la institución, impediría a ésta cumplir su compleja función constitucional, destruyendo con ella sus múltiples conexiones con los principios estructurantes y valores superiores del Estado, así como otras determinaciones constitucionales relevantes, con la consecuencia de la simultánea desnaturalización de la organización del entero Estado. La identidad de la autonomía local, constitutiva del núcleo esencial, tiene una sustancia cualitativa: la capacidad política de gestión administrativa, bajo la propia responsabilidad y a través de una organización dotada de la doble legitimación democrática que proporciona la representación (elección) y la autoadministración (participación), de los asuntos que afectan primordialmente a las correspondientes colectividades locales. La debilidad de la garantía institucional para, a través del núcleo esencial protegido, impedir el proceso de vaciamiento competencial de la Administración local responde no tanto a una deficiencia de dicha garantía misma como a un defectuoso manejo entre nosotros de la misma. La garantía, en efecto:

- No es un mecanismo de juego independiente y articulado exclusivamente sobre la escasa regulación constitucional directa de la Administración local. Es, como queda dicho, el mecanismo que identifica y singulariza ésta en la estructura de los poderes territoriales estatales y, por tanto, organiza la totalidad de las regulaciones constitucionales relevantes para asegurar su posición y función en dicha estructura y permite, así y además, destilar del orden constitucional nuevos y específicos principios. Por tanto, el marco constitucional limitador e inspirador del legislador del régimen local no está circunscrito a los artículos 137, 140, 141 y 142, interpretados a la luz de la garantía institucional, sino por todos los demás que, a esta luz, sean pertinentes por su vinculación con aquéllos. La infracción de estos preceptos, como los de directa regulación de la Administración local, lo es de la Constitución directamente y no sólo (aunque también) a través de la garantía institucional.
- La garantía: i) protege, pero de ella cabe extraer también directivas positivas al legislador ordinario (en la medida en que establece conexiones con múltiples preceptos constitucionales y dota a éstos, en su relación recíproca, de un sentido y alcance determinados), y ii) contiene un núcleo esencial, pero en modo alguno se reduce a éste, cubriendo, como es obvio, la total extensión de la institución.

Es, por ello, un error limitar la virtualidad de la garantía a su núcleo esencial. La indisponibilidad por el legislador no se reduce a éste. Si bien la del núcleo es absoluta y la del halo es relati-

va, no por ello el contenido de este último deja de estar excluido de la «libre» disposición de dicho legislador. Es más, es justamente en el halo de la institución de la autonomía local donde se juega el destino de la autonomía local, pues es en él donde las medidas legislativas ordinarias han de ser sometidas a escrutinio a la luz del marco constitucional acotado desde la garantía y presidido por los principios de asignación preferente a la Administración local de las competencias administrativas referidas a los asuntos que primordialmente afecten a las correspondientes colectividades y «actitud deferente» del legislador ordinario para con la autonomía local. Y es de ese escrutinio, y no exclusivamente de la garantía institucional, del que puede esperarse no sólo una eficaz defensa, sino una correcta y suficiente dotación competencial de la esfera de acción de la Administración local.

La menor relevancia constitucional de la autonomía local, al propio tiempo que plantea el problema de la defensa o tutela jurídica de ésta, pone de relieve que tal tutela constituye una dimensión inexcusable para la efectividad del referido principio y —a su través— la del orden constitucional pertinente. Dada la función capital que en la traducción ordinamental ordinaria del principio tiene la Ley formal, en virtud de la remisión que a ésta hace la norma fundamental (arts. 140, 141 y 142 CE) y como se ha encargado de precisar la norma institucional básica de la Administración local (la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LrBRL: arts. 2, 4.2, 7, 20.2, 25.3, 27.3, 30, 32.2, 36.1, 37.3, 43, 45, 58, 59, 60 y 62), es claro que esa defensa-tutela, para ser suficiente, ha de comprender, además de las normas y los actos infralegales, también, y especialmente, la Ley formal. El legislador básico pos-constitucional de régimen local fue plenamente consciente de ello: contempló expresa y específicamente el supuesto de Leyes «lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente», si bien se limitó a apoderar a la Comisión Nacional de Administración Local (y también y de forma independiente —lo que es altamente significativo— a la representación de la Administración local en el seno de la misma) para solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la pertinente impugnación ante el Tribunal Constitucional (art. 119 LrBRL). La insuficiencia notoria de la fórmula no trae causa tanto de una minusvaloración de las exigencias inherentes a la defensa-tutela de la autonomía local (cuyo pleno reconocimiento refleja la fórmula misma) o de la apreciación de cualesquiera supuestos obstáculos constitucionales a una articulación frontal adecuada de la misma, cuanto más bien en razones de orden práctico y de oportunidad: la inconveniencia de una ampliación de la carga de trabajo del Tribunal Constitucional, que —además— habría requerido la aprobación de la regulación correspondiente

como Ley orgánica (condición que no tenía el resto de la regulación del régimen local y precisa para la modificación de la LOTC). En este punto la situación era, pues, deficiente, medida por el nivel de exigencia de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (art. 11), ratificada por España en 1988. La segunda pieza principal de la traducción por el Estado en sentido estricto del llamado pacto local, la modificación por la Ley Orgánica 7/1999 de la LOTC, tiene por objeto justamente la superación del aludido déficit, el cierre del sistema de defensa de la autonomía local por razón constitucional (dándose satisfacción plenamente, de este modo, a las exigencias de la CEAL). Su valoración no puede ser enteramente positiva, pues los términos en los que se instrumenta el mecanismo establecido a tal efecto no son enteramente satisfactorios. Tal mecanismo —un conflicto en defensa de la autonomía local como nuevo supuesto de conocimiento del Tribunal Constitucional, cuya regulación se inserta en el Título IV de la Ley, referido a los conflictos constitucionales— es, sin embargo y en sí mismo considerado, correcto y refleja adecuadamente la posición y función constitucionales del gobierno local, en tanto que pieza de la organización territorial del Estado. Pues de lo que en definitiva se trata es de la preservación, a través de la del espacio decisional propio de la instancia local, del sistema constitucional de distribución territorial del poder; sistema del que forma parte la garantía de la autonomía local.

- 3.º Un principio informante de un tipo de poder público limitado y, en su caso, definido por la Ley ordinaria.

La autonomía es, en efecto, el principio constructivo de sendos ordenamientos territoriales componentes del general del Estado en su conjunto por virtud de la Constitución. Da lugar y sostiene, pues, ordenamientos derivados y particulares o parciales (limitados), en el sentido de no partícipes de la soberanía originaria o constituyente y sí únicamente de la constituida, correspondiendo aquélla a una comunidad política más amplia, de cuyo reconocimiento y cobertura dependen dichos ordenamientos. La autonomía tiene sentido y opera, pues, en el seno de la Constitución, del orden constitucional único. Pero dicha Constitución en ningún caso ultima por sí misma la construcción de los correspondientes ordenamientos territoriales autónomos, al no diseñar por completo el marco constitutivo de sus límites, que es condición misma de su operatividad en cuanto ordenamientos particulares o limitados. La necesaria operación de ultimación de tal marco es remitida al legislador ordinario o infraconstitucional²⁸.

Hasta aquí la autonomía se manifiesta como técnica de organización de la estructura territorial del poder público estatal en su

²⁸ SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 84/1982, de 23 de noviembre, y 26/1987, de 27 de febrero.

conjunto. Esta técnica se aplica de forma idéntica, en los términos hasta ahora indicados, a todas las organizaciones territoriales básicas del Estado: Comunidades Autónomas y Administración local. A partir de lo dicho, sin embargo, y como ha destacado el Tribunal Constitucional²⁹, existen diferencias entre las distintas autonomías territoriales, pues la autonomía que la Constitución contempla para cada instancia territorial lo es «en función del respectivo interés» y, sobre esta base, la de las Comunidades Autónomas es cualitativamente superior a la de la Administración local. Las diferencias fundamentales entre una y otra autonomía son, en efecto, las siguientes:

- La regulación constitucional de la autonomía local tiene, apreciablemente, una menor densidad que la de la autonomía de las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de una mayor capacidad de configuración del legislador ordinario —a la hora de la ultimación del régimen jurídico correspondiente— respecto de la primera³⁰.

De modo congruente con ello, no todos los poderes autónomos son iguales: a unos (las Comunidades Autónomas) se les atribuye la condición de comunidades políticas parciales o particulares, pero plenas, en el sentido del reconocimiento a las mismas de la capacidad de ordenación social —en el ámbito de su competencia— directamente a partir del orden constitucional y mediante medidas y decisiones incluso con valor y fuerza de Leyes en sentido formal, mientras que a otros (los integrantes de la Administración local) se les configura enteramente como poderes administrativos, es decir, poderes públicos menores acotados enteramente por la Ley emanada de los superiores, carentes de capacidad para producir decisiones con rango y fuerza de ley directamente conectadas a la CE y circunscritos a la adopción de medidas con valor y fuerza infralegal.

Gracias a esta diversa configuración de los dos niveles territoriales básicos del poder público, según una secuencia descentralización política–descentralización administrativa, se consigue compatibilizar la fragmentación territorial del poder público derivada de los principios de pluralismo y autonomía con la exigencia del funcionamiento del conjunto de los poderes territoriales como sistema derivada del principio sustantivo de unidad

²⁹ SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 25/1981, de 14 de julio.

³⁰ La razón de esta diferencia ha de buscarse en la específica articulación que el principio democrático y el valor del pluralismo imponen a la organización territorial del poder. No todos los poderes territoriales pueden tener idéntica posición y función en el proceso político de la vida colectiva y, por tanto, en la integración del ordenamiento jurídico global; antes al contrario, dichas posición y función están en directa relación con la relevancia otorgada a los intereses de cada una de las colectividades en que se articula la comunidad política ordenada por la Constitución para la consecución o realización efectivas del orden por ésta definido.

- constitucional. Pues mientras los dos poderes territoriales superiores se articulan entre sí de una forma específica, el poder local aparece integrado en el sistema gracias a su actuación siempre (sin perder su especificidad y lógica propias) en el marco de las Leyes, es decir, de las opciones definidas y de las decisiones tomadas por aquéllos en sus respectivas esferas competenciales.
- El régimen local, es decir, la legislación definitoria del estatuto institucional de la Administración local, tiene respecto del de las Comunidades Autónomas una posición ordinal de menor consistencia: Ley ordinaria en el primer caso; Ley orgánica, incluso de características singulares (por razón del procedimiento especial para su aprobación y modificación), en el segundo³¹.
 - A diferencia del ordenamiento autonómico, el local se agota en una gestión, de alcance esencialmente administrativo, en el marco de Leyes heterónomas.

De estas circunstancias no puede deducirse, sin embargo, la pertenencia de la Administración local al complejo orgánico constitucionalmente encargado de la «función ejecutiva», es decir, una concepción de aquélla como prolongación «autónoma» en el nivel local de los poderes ejecutivos (Gobiernos-Administraciones) de las instancias territoriales superiores. La economía interna en éstas del poder y, más concretamente, la división funcional del mismo no puede ser trasladada, sin más, al plano local. Éste es un poder construido directamente por la Constitución y dotado de una economía, de una lógica interna propias. Por ello, no es un poder (como lo son los «ejecutivos» de aquellas otras instancias superiores) diseñado para la «ejecución» sin más, en el sentido que en el Derecho administrativo tiene esta expresión, de las Leyes y, en general, la legislación emanada de tales otras instancias; antes al contrario, su autonomía obedece al hecho de que sirve a un gobierno o «gestión de intereses» con fundamento en sí mismo y respecto del cual dicha legislación juega sólo como marco o límite.

Por ello mismo, tampoco es correcto inferir del carácter «administrativo» del gobierno local la ausencia en él de todo contenido político. Habilita desde luego opciones políticas, sólo que el campo de éstas es más limitado por acotado por las Leyes formales.

- 4.º Un principio constructivo de poderes y, por tanto, ordenamientos territoriales específicos.

Por lo ya dicho, es claro que el modelo territorial constitucional, aunque rompe radicalmente con la tradición centralizadora del

³¹ La explicación de esta diferencia no es sino continuación de la que da cuenta de la que se efectúa en la nota anterior. Teniendo el poder local menor trascendencia que el autonómico para la realización del orden constitucional y desarrollar su vida enteramente, por ello, en el espacio acotado por los dos poderes territoriales superiores, es lógico que la textura del ordenamiento local tenga una específica flexibilidad, que le permita una más fácil acomodación a las vicisitudes de los ordenamientos superiores.

poder —de inspiración francesa— que ha predominado en nuestra tradición constitucional, no responde, sin embargo, y no es reductible, por tanto, a ninguno de los modelos existentes: Estado unitario, regional o federal. El llamado Estado autonómico es, pues, un Estado de características propias y peculiares, cuya teorización ha de realizarse básicamente sobre su propia regulación constitucional, sin perjuicio de la posibilidad de recabar el auxilio, a tal efecto, de técnicas acomodables al mismo, tomadas a préstamo de los Estados descentralizados, regionales y, sobre todo, federales.

Desde esta perspectiva, pueden destacarse los siguientes rasgos fundamentales:

- Conforme al orden constitucional fundamental España se ha constituido en un único Estado, en el que la combinación entre la soberanía popular con el principio democrático conduce al pluralismo político como factor esencial en la vertebración de la organización y de la vida públicas. En su vertiente territorial, el pluralismo político está profundamente imbricado con el principio de autonomía, pues es éste el que asegura su efectividad en aquella vertiente.

Por tanto, articulado territorialmente el Estado sobre un equilibrio dialéctico entre unidad y pluralidad, en él la unidad política como proceso constante y renovado de convivencia presidido por el orden constitucional es necesariamente compleja, no en último término, precisamente por la diversificación territorial del poder. Demanda, en efecto, dicha unidad una paralela composición, permanentemente actualizada, entre el momento estático de la descentralización del poder y, por tanto, la diferenciación de intereses y de su gestión, de un lado, y el momento dinámico de la elección entre opciones y de la toma de decisiones en función de aquellos intereses, de otro, es decir, la coherencia final del Estado en su conjunto, entendido como acción de dirección, ordenación y configuración de la vida social; en definitiva, la coordinación, en su actuación, de los poderes previamente diferenciados, desde el respeto a su individualidad propia.

De ahí que, como ha precisado el Tribunal Constitucional, si es cierto que la organización de los poderes y el diseño de su funcionamiento está fuera de la disposición de los dichos poderes, de todos ellos —también del general— en cuanto simplemente constituidos y meras «partes» de un todo (definido y redefinible sólo por la Constitución), también lo es, simultáneamente, que la exigencia de actuación coordinada de tales poderes constituidos para una acción y un resultado coherentes es inherente al sistema como tal en su conjunto³².

³² Conforme a la STC 96/1986, de 10 de julio, la colaboración entre las partes del todo no precisa de especial justificación por ser de esencia al Estado autonómico.

- Es, pues, la Constitución, el acto único constituyente del pueblo español, el que prefigura y determina la entera organización territorial del Estado y, consecuentemente, la posición, el papel y las funciones en ella de los distintos poderes territoriales, así como sus relaciones recíprocas (sin perjuicio de que decisiones infraconstitucionales puedan desarrollar, concretar y, en su caso, adaptar a la correspondiente evolución esa determinación; en ningún caso alterarla).
- Sin perjuicio de la predeterminación por la CE de la entera organización territorial del Estado, la norma fundamental no impone uniformidad en sus piezas organizativas, y, además, permite y posibilita una organización y un funcionamiento inter-nos diferenciados de éstas.
- Justamente en razón a la expuesta especificidad de la organización territorial del Estado, no obstante su predeterminación fundamental por la propia CE, el funcionamiento de dicha organización no sólo permite, sino que presupone y reclama la relación directa de sus tres instancias territoriales básicas entre sí; relación sin la cual no resulta posible la coordinación y la coherencia total del Estado inherente al modelo constitucional.

c) *El principio de solidaridad*

La organización territorialmente descentralizada o plural (sobre la base del principio de autonomía) del Estado, que, no obstante, es único en los términos indicados, es factible justamente en virtud de este tercer gran principio. Porque la solidaridad introduce en el código operativo del Estado un nuevo elemento capaz de superar la tensión dialéctica entre los principios de unidad y autonomía por la vía de la generación, en el momento del funcionamiento del sistema estatal, del grado de cohesión y coherencia requerido en éste para la realización de la unidad política, es decir, del único orden constitucional material. Justamente por ello, este tercer nuevo principio aparece enumerado ciertamente junto con los dos anteriores de unidad y autonomía en el artículo 2 CE, pero en términos que prefiguran su respectiva funcionalidad: el precepto constitucional tiene dos partes diferenciadas; la primera de ellas está dedicada exclusivamente al principio de unidad, quedando éste rotundamente afirmado como fundamento de la CE misma; la segunda comprende los dos restantes principios de autonomía y solidaridad (nótese que ésta lo es «entre» las nacionalidades y regiones), expresándose así claramente que la autonomía reconocida y garantizada por la CE es la «autonomía solidaria», en cuanto compatible ésta con la unidad en que se fundamenta el orden constitucional. La solidaridad es, pues, la que permite articular en un sistema coherente la unidad y la autonomía.

La solidaridad es un principio constitucional y, por tanto, un principio jurídico en sentido estricto, dotado de la eficacia correspondiente. Ocurre, sin

embargo, que, por su mismo objeto, su contenido dispositivo directo, como tal principio, se agota en la prescripción de un deber (el de comportamiento o actuación solidarios) respecto de un fin (la unidad política o constitucional sustantivas). Por ello mismo es susceptible de traducirse, y de hecho se traduce, para su efectividad, en una pluralidad de técnicas o mecanismos.

— *Solidaridad y «lealtad institucional»: el deber general de colaboración interterritorial*

En su significación jurídica primaria y más general, la solidaridad se concreta por tanto en la regla de la llamada «lealtad institucional» (por influencia del federalismo germano-occidental, en el que la *Bundestreue* o lealtad federal constituye un concepto central del orden constitucional de la Federación); regla a tenor de la cual todas las instancias territoriales y, desde luego, las primarias o determinadas constitucionalmente —general, Comunidades Autónomas y Administración local (Municipios y Provincias o, en su caso, Islas)— deben actuar en todo momento con estricta fidelidad a y de forma congruente con el sistema, es decir, con el orden definido por la Constitución. Dichas instancias territoriales, pues, deben operar siempre desde la perspectiva de que ellas mismas y sus respectivas esferas de acción no son sino elementos y arbitrios parciales de un sistema más complejo y amplio, que las trasciende y engloba, y de los que éste se vale justamente para su mismo funcionamiento y la realización de sus valores, fines y objetivos.

Esta formulación general tiene dos consecuencias principales: el derecho de cada instancia a la afirmación de su propia individualidad dentro del sistema, pero no como fin en sí misma, sino como medio para la mejor realización del orden material constitucional, y la paralela obligación de las mismas de ejercicio de todas sus competencias con respeto al esquema constitucional de distribución y definición de éstas. Esta última obligación tiene, a su vez, dos vertientes: una negativa o de mantenimiento de la propia actuación en el ámbito o esfera acotados por la Constitución, sin interferir ni lesionar los propios de otras instancias, y una positiva de formulación y ejecución de la propia acción (en el caso de competencias compartidas, concurrentes o conectadas entre sí de cualquier otro modo) de forma activamente cooperativa con las de las otras instancias.

La regla de la lealtad institucional, aunque no formulada expresamente por la CE, debe entenderse inherente al Estado autonómico, por implícita en el principio de solidaridad y presupuesto inexcusable de la viabilidad misma de tal modelo territorial de Estado³³. Y opera para todas las relaciones entre las instancias territoriales de éste, incluso y precisamente cuando no estén motivadas por el ejercicio de concretas competencias.

³³ SSTC 96/1986, de 10 de julio; 46/1990, de 15 de marzo, y 64/1990, de 5 de abril.

— *Solidaridad, lealtad institucional y ejercicio cooperativo y coordinado de las competencias*

Como quiera que el Estado autonómico se distingue precisamente por un esquema complejo de distribución territorial de competencias (en el que la compartición y la concurrencia de competencias de distintas instancias es el supuesto normal, como consecuencia de la interrelación y la imbricación, en la realidad, de los intereses de las distintas colectividades o comunidades gestionados por dichas instancias), la cooperación activa constituye una de las manifestaciones concretas principales (en el indicado plano de las competencias) de la lealtad. Precisamente por ello, el fundamento de tal cooperación se confunde con el de la regla misma de la lealtad: para el Tribunal Constitucional³⁴ el complejo modelo constitucional de reparto de competencias debe ser interpretado de manera sistemática y armónica, lo que se consigue manejándolo a la luz del orden constitucional sustantivo, al que sirve (para la mejor realización del mismo), y, en especial, de la tríada de principios consagrados en el artículo 2 CE (de forma, en todo caso, y además, que ninguno de estos últimos padezca); pronunciamiento éste que se conecta con la doctrina, firmemente establecida, de la inherencia al modelo de organización territorial del Estado de la colaboración entre los elementos de dicha organización³⁵.

Sin duda es esta de la cooperación dinámica entre los elementos de la organización territorial del Estado no sólo una condición de éxito en el funcionamiento del Estado autonómico (por razón de la propia estructura y lógica a que éste responde), sino una cuestión capital en todo Estado descentralizado para el mantenimiento del difícil equilibrio entre gobiernos territoriales en que consisten, como demuestra muy particularmente la evolución más reciente de los Estados federales. Esa evolución acredita, en efecto, significativas transformaciones en la distribución competencial, como consecuencia de la interrelación y la ampliación progresivas de la lógica de los asuntos públicos (hasta trascender, incluso, el ámbito estatal) y la complejidad técnica y el coste económico crecientes de los servicios públicos, conducentes, de un lado, a un proceso de «recentralización» o «unitarización» de las correspondientes federaciones (K. Hesse), que ha debido ser contrarrestado con un replanteamiento del papel de los Estados miembros (y, dentro de ellos, de la Administración local) por la doble vía de su intervención activa en los procesos decisoriales federales y de la descarga en los mismos de las tareas ejecutivas; dando lugar, en definitiva, a un nuevo federalismo, también llamado federalismo cooperativo o ejecutivo.

La cooperación puede cumplirse y materializarse de formas y mediante instrumentos muy diversos, en función justamente de las circunstancias que la demanden. Todas ellas pueden clasificarse desde un doble criterio: el de la

³⁴ STC 227/1988, de 29 de noviembre.

³⁵ SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 64/1982, de 4 de noviembre; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 17/1991, de 31 de enero, y 13/1998, de 22 de enero.

voluntariedad-obligatoriedad (desde la cooperación basada en la libre voluntad de y el acuerdo entre diferentes instancias, hasta la coordinación impuesta por una de ellas) y el de la formalización (desde el simple acuerdo o el convenio puramente funcional hasta el establecimiento de órganos o la determinación de procedimientos).

La lógica misma del funcionamiento de un Estado compuesto por instancias autónomas, en el que se produce un ejercicio separado de competencias múltiples, conduce de suyo, pues, a la coordinación como principio mismo de dicho funcionamiento; coordinación que no sólo no niega, sino que exige el respeto a los correspondientes contenidos competenciales. Se trata de un principio que, conforme a una abundante doctrina del Tribunal Constitucional, permite articular las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema; consistiendo con carácter general en la fijación de medios y de mecanismos de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema ³⁶.

— *La dimensión económico-financiera esencial de la solidaridad interterritorial*³⁷

Pero el contenido más concreto y preciso de la lealtad (y, por tanto, también de la colaboración, la cooperación y la coordinación) es de índole económico, en estricta correspondencia con la trascendencia de la economía para el principio constitucional de unidad (unidad de mercado y de modelo económico en el plano sustantivo de la actividad económica general; arts. 38, 128.2, 139 y 141.1.13 CE). A la instancia general se le asigna (con la participación de las Comunidades Autónomas) una específica función, correspondiéndole definir la política precisa para atender y asegurar el desarrollo económico en términos equilibrados y justos, tanto en la dimensión social como en la territorial (art. 131 CE). Por ello mismo a ella le incumbe, en esta última dimensión, la responsabilidad de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). Al servicio de este equilibrio (y, en general, de la solidaridad) interterritorial están, de un lado, el Fondo de Compensación Interterritorial a distribuir entre las Comunidades Autónomas con destino a gastos de inversión (art. 158.2 CE) y, de otro, la prohibición de pri-

³⁶ STC 70/1997, 10 de abril, que cita las anteriores 32/1983, 42/1983, 90/1985, 13/1988, 102/1995, 171/1996 y 208/1999, de 11 de noviembre.

³⁷ Sobre la entidad y el alcance de la vertiente económica de la autonomía local, véase la STC 289/2000, de 30 de noviembre.

vilegios económicos o sociales a las Comunidades Autónomas (art. 138.2 CE) y la sujeción de la autonomía financiera de éstas a los principios de coordinación con la Hacienda general y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE).

3.1.2. *Los mecanismos de desarrollo de la nueva organización territorial del Estado*

Para la realización del diseño constructivo del nuevo ordenamiento territorial del Estado, perfilado por los principios de unidad y autonomía en el contexto del de la solidaridad, la norma fundamental establece un conjunto de previsiones reductible al siguiente esquema:

- a) En virtud del principio potestativo, no se predetermina el mapa autonómico, es decir, el número y la demarcación de las Comunidades Autónomas, sino que se permite que el Estado como un todo se articule en éstas a medida que se vaya manifestando la libre iniciativa de los correspondientes territorios. Esta iniciativa se otorga a dichos territorios a través de sus representantes, tanto los parlamentarios por las correspondientes circunscripciones como las entidades municipales y provinciales radicadas en los mismos.
- b) En virtud del principio dispositivo, no se fija tampoco el contenido competencial exacto de las Comunidades Autónomas, pues deben ser éstas las que, a través de sus Estatutos, dispongan lo más conveniente respecto no sólo de su organización, sino también de las competencias que en el marco (y hasta el techo) constitucional efectivamente asumen.

La Constitución establece formalmente en sus artículos 148 y 149 un doble listado de materias (referidas, en principio, uno a las imputadas al círculo de intereses de gestión autonómica y otro a las reservadas al Estado central, para la gestión de los intereses nacionales). Ahora bien, el texto constitucional sólo configura y atribuye directamente (y por ello: reserva) verdaderas competencias en relación con las materias imputadas al círculo de intereses comunes o propios de la entera comunidad nacional constituida, de suerte que el elenco competencial del Estado en sentido estricto juega en realidad como techo máximo o límite para el proceso de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, siendo el espacio restante susceptible de asunción completa por las Comunidades Autónomas o de plena descentralización en éstas. El círculo de intereses la responsabilidad de cuya gestión puede incumbir a las Comunidades Autónomas se extiende, pues, más allá de la suma de las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE. El doble listado constitucional juega, pues, exclusivamente como prescripción transitoria que precisa el límite inicial de las llamadas autonomías de segundo grado, a que aludiremos seguidamente.

Lo cierto es que, sin perjuicio de los mecanismos que la Constitución habilita para reintegrar a la unidad el ordenamiento jurídico general (Leyes básicas, Leyes marco, Leyes de principios, programas, planes, coordinación, etc.), las Comunidades Autónomas, una vez aprobada su norma institucional básica que es el Estatuto, se sitúan en posición de separación para el ejercicio de sus competencias. Los Estatutos, pese a su especial procedimiento de elaboración, son, conforme prescribe el artículo 147 CE, Leyes orgánicas estatales, que, integrándose en el bloque de la constitucionalidad, aseguran el entronque del ordenamiento autonómico en el general del Estado como un todo de que habla el artículo 1.1 CE, al propio tiempo que operan como norma de cabecera de aquel ordenamiento autonómico.

Desde el punto de vista «fundacional», dos son, pues, los tipos de Comunidades Autónomas que distingue la Constitución por el modo de acceso de la autonomía. Y dos son, en efecto, también los procedimientos que se regulan para dicho acceso ³⁸:

- El reservado para los territorios que hubieran plebiscitado históricamente Estatutos de Autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) y los que, aun no habiéndolo hecho, cumplieran determinados requisitos (especialmente un específico referéndum aprobatorio de la iniciativa autonómica, como sucedió en el caso de Andalucía), supuestos todos ellos a los que se liga una habilitación desde el principio para alcanzar el techo máximo competencial constitucionalmente permitido.
- Otro menos exigente para el resto de los territorios y a través del cual únicamente se pudieron asumir estatutariamente las competencias de la lista del artículo 148 CE, por lo que hubieron de transcurrir cinco años para que, vía reforma estatutaria, pudiera llegar a alcanzarse aquel techo máximo (Asturias, Aragón, Extremadura, Cantabria, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra, La Rioja y Baleares). Aunque Canarias y Valencia siguieron este procedimiento, se diferenciaron inmediatamente al ser objeto de sendas Leyes Orgánicas de transferencia de competencias desde el Estado central que les hicieron desbordar el ámbito competencial delimitado por el artículo 148 CE.

³⁸ La CE contempla aún una tercera vía, la prevista en su artículo 144, aplicable a los casos en que no operasen los dos procedimientos mencionados en el texto y en el que la decisión corresponde a las Cortes Generales. Su importancia se ha reducido, sin embargo, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3.1.3. *El desarrollo y la aplicación inmediatos del modelo: la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las Comunidades Autónomas; el surgimiento de los primeros problemas*

La Constitución de 1978 previó, así, un complejo proceso de constitución de las Comunidades Autónomas sobre la base de tres elementos que marchaban unidos: i) la vía para acceder a la autonomía (las ya indicadas antes); ii) el procedimiento para la aprobación de sus Estatutos, y iii) y el respectivo nivel de competencias asumido en éstos.

El proceso aludido se desarrolló entre 1979 (iniciándose con el País Vasco y Cataluña) y 1983 (terminando con Castilla y León)³⁹. Luego, más tarde, en 1995, se produce la aprobación de los Estatutos de las llamadas Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La complejidad y el carácter flexible de la regulación constitucional de la organización territorial del Estado, unidas a la diversidad potencial del resultado del aludido proceso, produjo tensiones políticas y asimetrías que hicieron temer el fracaso y la paralización del desarrollo del Estado autonómico. El acuerdo general de las fuerzas políticas fue capaz, sin embargo, de superar esta primera crisis institucional, habiendo sido decisivos al respecto los pactos suscritos el 31 de julio de 1981 entre los dos partidos mayoritarios en aquel momento (UCD y PSOE). Estos pactos autonómicos se firmaron con el soporte técnico de un informe elaborado por una comisión de expertos en asuntos autonómicos, pasando a erigirse en elemento homogeneizador y racionalizador del sistema.

3.1.4. *La decantación del modelo en los años ochenta*

a) *El informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*

La apuntada crisis condujo, como primera medida, al encargo de un informe a una Comisión de Expertos. El informe por ella emitido en 1980 propugnó la necesidad de unos nuevos acuerdos políticos, como medio idóneo para encauzar el proceso autonómico ya iniciado, sobre los siguientes extremos:

- La generalización de las Comunidades Autónomas y la consecuente fijación definitiva del mapa autonómico.
- La determinación de un calendario homogéneo de transferencias.
- La agrupación de las materias que se asuman por las Comunidades Autónomas en bloques de competencias comunes.
- La utilización de las previsiones constitucionales de transferencia o delegación de competencias del Estado con carácter excepcional.

³⁹ Véase en el anexo un esquema expresivo del desarrollo del proceso.

- La generalización a todas las Comunidades Autónomas del esquema Asamblea Legislativa-Consejo de Gobierno.
- La evitación de la burocratización de los servicios centrales.
- La sustitución del sistema de Comisiones Mixtas por el de Comisiones Sectoriales o, en su caso, por el de preparación los acuerdos de transferencia por éstas y su ratificación por aquéllas.

Las conclusiones de este informe tuvieron una decisiva influencia en los pactos políticos que se adoptaron a continuación.

b) *Los acuerdos autonómicos de 1981*

El 31 de julio de 1981 se firmó un conjunto de acuerdos entre el Presidente del Gobierno, como máximo representante del partido político en el poder, y el Secretario General del PSOE, en el que se incluyeron —junto con unos de carácter económico-financiero⁴⁰— unos acuerdos político-administrativos determinantes, entre otras cosas, del actual mapa autonómico actual; la determinación de que, salvo Andalucía, las restantes Comunidades Autónomas aún no constituidas lo fueran por la vía del artículo 143 CE; la dotación a Navarra de autonomía por la vía del amejoramiento de su Fuero, aunque con respeto de las previsiones de la Constitución; la solución a seguir para los Estatutos de Autonomía aún no aprobados (con excepción del de Andalucía) para la atribución de competencias en materias situadas más allá del listado del artículo 148 CE, reservando sin embargo un tratamiento singular para Canarias y respetando el texto del llamado «Estatuto de Benicasim» en lo que respecta a la Comunidad Valenciana; las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones provinciales; y los acuerdos sobre transferencias. Y se complementaron tales acuerdos con el anteproyecto de una llamada Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. La finalidad pretendida no era otra que la de sentar unas bases que hicieran posible el desarrollo ulterior del proceso autonómico con una distribución homogénea del poder, sin perjuicio de las peculiaridades de las nacionalidades y regiones, y que, al propio tiempo, permitieran una armonización de la arquitectura institucional autonómica y del funcionamiento en general del Estado autonómico; todo ello, en beneficio de la claridad del ordenamiento y de la efectividad de la seguridad jurídica. Obviamente, tales nuevas bases se contemplaron con expreso mantenimiento de los Estatutos de Autonomía a la sazón ya aprobados y en vigor y, por tanto, aceptación de las consecuencias del funcionamiento conforme a ellos de las Comunidades Autónomas asimismo ya constituidas en tal momento.

La estructura del Estado se decantó, así y finalmente, en el sentido implícito en la generalización de las Comunidades Autónomas, de suerte que el establecimiento del mapa autonómico previsor de las actuales diecisiete

⁴⁰ Y el texto de un anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

Comunidades Autónomas y la fijación del ritmo temporal de constitución de las aún pendientes supusieron el cierre del período fundacional de aquéllas. La generalización propugnada por los pactos incluyó la organización básica de todas las Comunidades Autónomas, sobre el modelo del artículo 152 CE, en Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, e implicó la aplicación de criterios de simultaneidad a los procedimientos de transferencia de competencias para facilitar la reforma de las estructuras administrativas.

- c) *La frustración de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y su conversión en la más modesta Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico*

El resultado del pronunciamiento previo —aún entonces posible— del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de Ley orgánica y de armonización aprobado por el Gobierno sobre la base del anteproyecto preparado por la Comisión de Expertos y endosado por los acuerdos políticos de 1981 puede reconocerse, desde la perspectiva que proporciona el tiempo transcurrido, como un verdadero hito en el desarrollo del Estado autonómico. La Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, declaró la inconstitucionalidad del carácter orgánico del texto y de una gran parte de su contenido dispositivo, superando dicho juicio exclusivamente las determinaciones no directamente relacionadas con el estatuto constitucional de las Comunidades Autónomas (relaciones entre éstas y las Diputaciones provinciales; régimen general de las Administraciones públicas y de la función pública, principios para la reforma de la Administración del Estado; reglas atinentes a las Corporaciones de configuración legal); determinaciones que pasaron a integrar el contenido de la hoy vigente Ley del Proceso Autonómico. El fallo, que reafirmó la entidad constitucional y el alcance político de la autonomía de las Comunidades Autónomas, no supuso en realidad ningún cambio sustancial en la evolución real del modelo territorial del Estado, pues no desautorizó en el fondo la posibilidad constitucional de las previsiones legales, al limitarse a prohibir al legislador ordinario —por meramente interpretativa— cualquier definición del marco constitucional que se pretendiera concreción única de sus consecuencias. Su importancia en dicha evolución radica más bien en que dejó claramente sentada la posición preeminente del propio Tribunal Constitucional en esta materia en tanto que intérprete supremo de la norma fundamental.

- d) *La primera definición del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre*

Mayor éxito tuvo, sin embargo, el desarrollo paralelo de la dimensión económico-financiera del nuevo fenómeno autonómico. Ya en 1980 logra aprobarse, en efecto, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,

mediante una Ley orgánica que adoptó uno que la doctrina más autorizada cataloga como un sistema mixto, flexible y relativamente simple. Pues del artículo 157 CE no resultan, en efecto, ni los principios de un sistema fiscal único o de unión, ni los de un sistema fiscal múltiple o de separación. El sistema legal se limita, pues, a establecer que los recursos de las Comunidades Autónomas están constituidos por conceptos de naturaleza diversa, respecto de los cuales el poder de decisión sobre su actualización y cuantía corresponde, en ocasiones, a las propias Comunidades Autónomas (impuestos, tasas y contribuciones especiales autonómicas o el producto de las operaciones de crédito de dichas Comunidades), y en otras, sin embargo, al Estado (subvenciones u otras asignaciones con cargo a sus presupuestos), que, en ocasiones, decide de forma consensuada con las Comunidades Autónomas (es el caso de los tributos cedidos, aparte de la participación autonómica en los ingresos del Estado). Sus otras características —la flexibilidad y simplicidad— traen causa igualmente del artículo 157 CE, pues éste se circunscribe a enumerar los mencionados recursos «... sin pronunciarse sobre el papel que a cada uno le correspondería a tal efecto; esto es, sobre cuáles de ellos debían constituirse en fuente primordiales de los ingresos que harían posible la autonomía financiera...»⁴¹.

En cualquier caso, es la propia norma fundamental la que en sus artículos 156, 157 y 158 sienta los principios rectores del sistema autonómico de financiación más importantes: los de autonomía financiera, solidaridad y coordinación, sin perjuicio de la reafirmación o complementación de éstos por otras normas igualmente constitucionales: los artículos 2, 133 y 143 CE en cuanto a lo primero y el artículo 31 CE en cuanto a lo segundo, toda vez que consagra los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad. Ahora bien, la Ley comentada cumplió una importante precisión del sistema de financiación autonómica durante el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y de transferencia de servicios, que naturalmente había de ser provisional, y sentó las bases para el sistema o, mejor, sistemas definitivos: uno primero para el período 1987-1991; uno segundo para el período 1992-1996; uno tercero para el período 1997-2001; y, finalmente (por ahora), el fijado en la vigente Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las ciudades con Estatuto de Autonomía.

- e) *La hora del desarrollo del principio de la autonomía local: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LrBRL)*

La autonomía de las Comunidades Autónomas coexiste, en la Constitución, como ha quedado visto, con la de las entidades locales. El principio de

⁴¹ Juan Zornoza Pérez, *Los Recursos de las Comunidades Autónomas*, CEC, Serie Cuadernos y Debates, Madrid 1996, p. 3.

autonomía local cierra el cuadro de la organización territorial del Estado y de la distribución en el asimismo territorial del poder constituido. El artículo 140 CE, en su combinación con el artículo 137 CE, garantiza, en efecto, la autonomía de los Municipios, cuyo gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Lo que garantiza este precepto constitucional no es, pues, un determinado espacio decisorial integrado por asuntos por naturaleza locales, sino el derecho de todos los Municipios a intervenir en cualesquiera asuntos que afecten a la comunidad local con independencia de la índole local o supra-local de los mismos; intervención que puede ser por ello de intensidad y alcance distintos. La llamada garantía institucional de la autonomía local que en tales preceptos constitucionales se expresa no asegura, pues, un contenido competencial concreto, sino la preservación de la institución municipal como tal. La garantía se erige, así, en límite de la acción de desarrollo constitucional que incumbe al legislador ordinario, jugando el núcleo esencial de la imagen característica de la referida institución como límite último o límite de límites (véase FJ 3 de la STC de 28 de julio de 1981). El Tribunal Constitucional ha repetido esta concepción de la garantía en distintas ocasiones, una de ellas en la STC 27/1987, de 27 de febrero, en cuyo FJ 2 afirma: «Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones [...] dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.» De esta importante doctrina se deduce que, como ya ha quedado dicho, no hay asuntos exclusivamente locales; que la autonomía local es un poder limitado de decisión bajo la propia responsabilidad que implica la dotación con potestades para actuar como poder público (potestad reglamentaria, sancionadora, organizatoria, etc.), pero que no dice nada de su extensión y alcance en los distintos sectores materiales de actividad; y que el contenido competencial de los entes locales ha de venir determinado por la legislación sectorial, consistiendo en competencias propias, con distinto alcance, y en competencias delegadas.

La novedad de bulto que representaba la autonomía de las Comunidades Autónomas, la mayor trascendencia de ésta para el Estado en su conjunto y la dificultad y complejidad del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y transferencia a ellas de los medios personales, materiales y económicos correspondientes a las competencias asumidas determinaron la postergación inicial del desarrollo del principio de autonomía local. El cumplimiento de la función constitucional que, en tal sentido, encomienda la norma fundamental al legislador ordinario sólo pudo producirse, así, a mediados de la década de los ochenta con el dictado de la Ley definitoria del régimen local básico susceptible de desarrollo diverso, según sus peculiaridades, por las Comunidades Autónomas; Ley seguida inmediatamente, tres años después, por la definitoria de las Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre).

La LrBRL, que ha cumplido ya dos décadas de vigencia (pues las reformas de que ha sido objeto, en particular en 1999 y 2003, han sido parciales y no han cuestionado el sistema legal mismo) y que superó en su momento globalmente con éxito la prueba del control de su constitucionalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre), afrontó resueltamente el desafío de la definición de un régimen local acorde con el orden constitucional expuesto.

Para valorarla preciso es tener en cuenta el contexto en el que se fraguó, caracterizado sobre todo por dos notas: la esencial indeterminación y la alta conflictividad del sistema de organización territorial del poder estatal (el texto legal comienza a elaborarse cuando se produce la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico; época ésta de emergencia y autoafirmación de las Comunidades Autónomas) y la lógica indefinición de la posición de las entidades de la Administración local en aquel sistema (que no puede, aún hoy, tenerse por despejada), con simultáneamente exaltación política y recrecimiento de la exigencia social de la autonomía local (énfasis de ésta en un marco jurídico inseguro, con las consecuencias, por ejemplo, del desmantelamiento de los controles administrativos o mecanismos de tutela; aumento de la presión social sobre los servicios locales, especialmente en el campo del urbanismo, en una situación de déficit crónico de la Hacienda local).

En esta situación, la Ley hubo de afrontar la dificultad de la articulación en el marco constitucional y, además, sólo en sus aspectos básicos de la pieza basal de la organización territorial del Estado. Con independencia, en efecto, de las diferencias de opinión que pueda legítimamente haber en punto a lo que sea la autonomía local, no parece discutible por lo ya dicho su relevancia constitucional y su carácter estructural, en cuanto que parte del modelo territorial del Estado definido por la Constitución. Es ésta una decisiva característica de la Ley, normalmente desatendida: la de la especificidad y relevancia de su objeto, consistente nada menos que en la determinación de uno de los poderes-ordenamientos del Estado *lato sensu* y de los términos de su juego en el seno de este último.

A pesar de tales dificultades, incrementadas por la ausencia a la sazón de un régimen jurídico básico general de todas las Administraciones públicas (falta que sólo se vino a remediar en 1992 por la Ley de 26 de noviembre de dicho año sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), la Ley, como demuestra el hecho de su influencia en y asunción por el efectivamente establecido con carácter general, al que acaba de hacerse referencia, parece haber logrado un diseño satisfactorio del régimen jurídico específico de la Administración local, homologado perfectamente, en todo caso, con el que dibuja para todo el ámbito europeo la Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

El planteamiento desde el que el legislador de 1985 asumió su tarea es efectivamente novedoso y puede condensarse en las siguientes ideas:

- a) Asunción, desde el principio, de la posición del legislador básico, a pesar de lo inédito de tal perspectiva, especialmente en una materia estructural. No parece que este mérito pueda ser regateado a la Ley, con entera independencia de su acierto o no en el plano sustantivo.
- b) Adopción de una nueva perspectiva en la delimitación del régimen local, acotando éste como el ordenamiento institucional de la Administración local, el marco legal heterónomo definitorio del estatuto subjetivo de los entes locales. Conflictiva en un principio (al punto de formar parte de los motivos de impugnación de la Ley ante el Tribunal Constitucional por algunas Comunidades Autónomas), puede tenerse hoy como cuestión sustancialmente pacífica, incluso por lo que hace referencia a la separación entre régimen local sustantivo y régimen económico-financiero (que no parece haber planteado problema grave alguno).
- c) Afirmación (expresa, con razonamiento al respecto en la Exposición de Motivos) del cumplimiento por la Ley de una específica función (en términos de desarrollo de la norma constitucional) en el ordenamiento estatal en su conjunto, transmitente al texto legal de una concreta «consistencia» frente a cualesquiera otras normas de lógica y objeto distintos; en definitiva, postuladora de la pertenencia de la Ley al bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local. Es ésta una idea aún controvertida y anticipadora hasta cierto punto de la teoría del «principio de la función» que parece irse abriendo paso como nueva regla de ordenación de las relaciones entre normas, pero que el Tribunal Constitucional no desautorizó en modo alguno en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre.
- d) Concepción de la autonomía y el ordenamiento locales como un sistema único y total, compuesto internamente de dos piezas fundamentales (no excluyentes de otras distintas): Municipio y Provincia/Isla, como solución idónea para modernizar o actualizar la Administración local (tradicionalmente basada en el Municipio) sin por ello tener que proceder a una operación de cirugía «racionalizadora» del mapa municipal y gracias a la enfatización del papel de «macromunicipio subsidiario» del escalón provincial/insular o de segundo grado.

Esta opción, que conduce a la configuración de la Provincia (o su equivalente autonómico) y, en su caso, la Isla en una «segunda y subsidiaria instancia municipal» para la «cobertura» de las insuficiencias de capacidad gestora en los Municipios en términos capaces de evitar la elevación sin más de las correspondientes competencias a la instancia territorial superior y, de ordinario, a la autonómica, fue muy criticada en el momento de su establecimiento. Y, sin embargo, es crucial en la construcción de la autonomía local como un todo y conserva al día de hoy plenamente su vigencia, si se tiene en cuenta la persistencia de la improbabilidad de cualquier significativa reforma territorial del escalón municipal, el cual ha continuado más bien frag-

mentándose. La dificultad principal que presenta, como revela el actual debate en torno a la «segunda descentralización», radica en su no plena aceptación por las Comunidades Autónomas.

- e) Entendimiento de la autonomía local no tanto como un ámbito material de competencias propias y supuestamente plenas, cuanto como una cualidad del poder-ordenamiento locales, extensiva a todas las tareas-competencias al mismo asignadas, con independencia de cuantas y de cómo éstas sean.

El planteamiento así condensado responde sin duda al objetivo de realización del postulado constitucional (art. 103 CE) de extensión a la esfera de la Administración en la que se sitúa enteramente la por ello denominada Administración local de la descentralización territorial política en forma de descentralización administrativa y en línea de continuación con la misma. En definitiva, a la Ley subyace el propósito de un cambio en la «cultura administrativa», mediante la erección de la territorialidad en el criterio rector del fenómeno de la descentralización de las tareas administrativas, conforme conviene al tipo de Estado diseñado por la Constitución.

3.2. La normalización de la organización territorial del Estado y el inicio de la llamada segunda descentralización: la década de los años noventa

El segundo impulso decisivo en el proceso autonómico, dirigido ya a su «normalización» sobre todo competencial, se produjo en el año 1992. El 28 de febrero de ese año se firmaron nuevamente unos «Acuerdos Autonómicos» por las principales fuerzas políticas con el fin de organizar la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que, por haber accedido a su autogobierno por la vía del artículo 143 CE, no pudieron asumir inicialmente en sus Estatutos de Autonomía más que las referidas a las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE. Todo ello para «igualar» el techo competencial y homogeneizar el contenido y alcance de las diversas competencias de las Comunidades Autónomas, con efectos beneficiosos sobre la organización y el funcionamiento del Estado en sentido estricto.

El desarrollo de esta operación se produjo en dos fases⁴²:

- Una primera, en la que se dictó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, por la que transfirieron a las mencionadas Comunidades Autónomas las correspondientes competencias que, en el territorio de las mismas, aún conservaba el Estado.

La Ley combina el presupuesto temporal para la ampliación competencial (el transcurso de cinco años desde la aprobación de los Estatutos) con la habilitación constitucional al Estado (art. 150.2 CE) para

⁴² En el anexo puede verse un esquema del desarrollo de la operación aludida en el texto.

«descargar» unilateralmente competencias propias en las Comunidades Autónomas, eludiendo así la necesidad de la reforma de los Estatutos. Se cumplieron así dos objetivos: satisfacer las aspiraciones de mayores cotas competenciales de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y eliminar las perturbadoras diferencias competenciales que presentaban éstas y las restantes en aras de la racionalización del proceso autonómico, es decir, de un funcionamiento ordenado y estable del Estado en su conjunto.

- Y una segunda, ya en 1994, en la que se procedió a la modificación, por medio de las correspondientes específicas Leyes Orgánicas, de los Estatutos de Autonomía de las mismas Comunidades Autónomas para la incorporación a aquéllos de las competencias previamente transferidas por la Ley Orgánica de 1992.

Hay una prolongación aún en los años sucesivos y hasta finales de la década de este proceso reformador de los Estatutos; prolongación que, iniciada en 1996 a iniciativa de la Comunidad de Aragón, se extiende hasta 1999, comprendiendo a las Comunidades de Asturias, Canarias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

En el momento en que esto sucedía España formaba parte ya de las Comunidades Europeas, en cuya evolución se había dado, a su vez, un nuevo e importante paso (hacia la Unión Europea) con la firma, en 1992, del Tratado de Maastricht, que, dando nueva redacción al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reconoció en su artículo 8 B.1 el derecho de todo ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado. Ante la posibilidad de que esta prescripción pudiera llegar a ser contraria al artículo 13 de nuestra Constitución, el Gobierno requirió, en los términos del artículo 95.2 CE, pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que se produjo mediante declaración de 1 de julio de 1992 en el sentido de requerir la ratificación del Tratado la previa reforma del artículo 13.2 CE. Ello condujo efectivamente en agosto de 1992 a la única reforma constitucional aprobada hasta ahora, introduciendo en el citado precepto constitucional el inciso «y pasivo», abriendo paso a la ratificación del Tratado, que se produjo mediante instrumento de 29 de diciembre de 1992, una vez otorgada autorización por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre.

Si en este período tiene lugar la normalización del «Estado autonómico», no puede sorprender que sea en él cuando se hace notar —al amparo de la imputación al modelo de escoramiento hacia una centralización de nuevo cuño, esta vez autonómica— la demanda por el mundo local de la descentralización (en los Municipios) de la descentralización (en las Comunidades Autónomas), naturalmente administrativa, abriéndose así un proceso dilatado que se desarrolla bajo el lema político «pacto local» y constituye claro síntoma de que el sistema de gobierno local diseñado por la Ley reguladora del mismo de 1985 no había logrado hacerse plenamente efectivo en la práctica.

3.3. La llamada segunda descentralización y el nuevo debate sobre el Estado autonómico

La construcción del Estado autonómico ha continuado hasta hoy, en que sigue dando síntomas de vitalidad. Así lo ha impuesto y lo impone no sólo el hecho que está inmerso en un proceso dinámico más amplio de integración supranacional, sino su lógica interna misma, así como, en todo caso, la no culminación del complejo proceso de trasposos hasta la segunda mitad de la década pasada ⁴³.

En lo que hace a lo primero, baste con señalar que la cuestión de la llamada participación en el proceso «ascendente» de toma de decisiones en los órganos comunitarios, planteada desde los años ochenta, sólo ahora parece que comienza a ver resueltos los problemas más difíciles, como el de la integración de un representante de las Comunidades Autónomas incluso en la delegación española con asiento en los Consejos de Ministros comunitarios.

Las claras deficiencias del modelo territorial del Estado en punto a la participación autonómica en los procesos decisionales internos sobre los intereses generales nacionales comienzan a abordarse en 1994 precisamente por una de sus más evidentes e importantes: la inevitable construcción original del Senado prácticamente al margen de las Comunidades Autónomas. A principios de dicho año se aprobó, en efecto, la reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico, creándose para ello la Comisión General de las Comunidades Autónomas dotada con amplias funciones consultivas en materias autonómicas a cuyas reuniones pueden asistir los Presidentes y Consejeros de los Consejos de gobierno de dichas Comunidades. No puede decirse que la solución haya alcanzado verdaderamente su finalidad. Se explica, así, que el replanteamiento del Senado como Cámara verdaderamente territorial sea uno de los objetivos posibles de la contenida y limitada reforma constitucional que se encuentra planteada en estos momentos.

Pero es el pacto local, ya antes aludido y desencadenado por las conclusiones de la Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada en A Coruña, reclamando para las entidades locales una mayor dotación competencial y una mejora de su situación financiera, el que logra devolver protagonismo al régimen local a finales de la década de los noventa hasta hoy. El pacto local no es otra cosa que un compromiso de las Administraciones públicas estatal, autonómica y local, basado en un consenso de los partidos políticos, de determinar el papel de las entidades locales en el Estado en su conjunto, redefinir sus competencias y fomentar su autonomía mediante la pertinente descentralización en ellas de competencias administrativas de conformidad con el principio de máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos y la garantía de la suficiencia financiera para el des-

⁴³ El trasposo en las materias de educación universitaria y no universitaria culminan sólo el 18 de octubre de 1996 tras el pacto con la Comunidad de las Islas Baleares, la primera, y el 21 de diciembre de 1999, la segunda. El trasposo a todas las Comunidades Autónomas en materia sanitaria termina, a su vez, el 18 de octubre de 1996.

empeño de las funciones asignadas. A escala autonómica ha tenido diverso grado de cumplimiento, traduciéndose en una serie de medidas legislativas y de otro orden, dirigidas, en general, a incrementar la dotación competencial de las entidades locales. A escala nacional se ha traducido, en lo esencial, en la reforma parcial, en 1999, de la Ley básica de 1985. Pero en ninguna de sus dimensiones puede tenerse por concluido, como inmediatamente comprobaremos para la nacional.

La Ley básica de 1985 había sido objeto antes de modificaciones de orden menor ⁴⁴. Es ahora, en efecto, cuando sufre dos reformas significativas, que, sin embargo, no han afectado en ningún caso a la economía y la lógica del sistema implantado por aquélla.

La primera, primer fruto de la expresada reivindicación del mundo local, se inscribió en el conjunto de medidas legales generales diversas en que aquélla se tradujo (entre ellas la modificación de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional para la introducción del «conflicto en defensa de la autonomía local») y afectó a veintiocho artículos. Aunque no puede considerarse que haya supuesto precisamente un perfeccionamiento técnico, ni un avance en el autogobierno local, su objetivo principal anticipa la más ambiciosa reforma posterior, que es ya de 2003. Pues refuerza la posición de los Alcaldes (y Presidentes de Diputación) frente al Pleno, iniciando la tendencia a la reducción de éste a las funciones de aprobación de las normas y del presupuesto locales y de control de la acción de gobierno y administración, situada bajo la responsabilidad de aquéllos.

La segunda, es decir, la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en la que alienta una mayor ambición, por más que tampoco haya alterado los fundamentos del sistema establecido en 1985, se produce como consecuencia de un nuevo movimiento reivindicativo local, cuyos plantea-

⁴⁴ Son las operadas por las normas siguientes:

— La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, que modificó los artículos 107.1 y 111 LrBRL.

— La Ley 9/1991, de 22 de marzo, de incompatibilidades de altos cargos, que modificó el artículo 75.5 LrBRL.

— La Ley 10/1993, de 21 de abril, que modificó los artículos 26.4 y 99 LrBRL.

— El Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, que volvió a modificar el artículo 99.1 LrBRL.

— La Ley 39/1994, de 30 de diciembre, que modificó el artículo 70.2 LrBRL.

— La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, que modificó el artículo 88.3 LrBRL.

— La Ley 4/1996, de 10 de marzo, que modificó los artículos 12 y 15 a 18 LrBRL en relación con el padrón municipal.

— El Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, convertido en Ley 7/1997, de 14 de abril, que retocó parcialmente los artículos 21.1, 22.1 y 47 LrBRL.

— El Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, que modificó el artículo 26.1.c) y afectó al artículo 86.3 LrBRL.

— La Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que afectó al artículo 26.1 LrBRL.

— La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modificó el artículo 108 LrBRL.

— La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que afectaron en distinta medida a los artículos 99 y 102 LrBRL.

— La Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que modificó los artículos 61 y 75 RBRL.

mientos se resumen en la demanda de una «segunda descentralización» (a favor del escalón local) y que coincide con un nuevo momento político de actualización del Estado de las autonomías, abierto incluso, como se ha adelantado ya, a una limitada reforma constitucional. Sin perjuicio de la introducción de un régimen específico para los Municipios de gran población y de la renovación del régimen de ejercicio de la potestad sancionadora local, las modificaciones que introduce en el texto de 1985 se centran en unos pocos extremos concretos⁴⁵. Como expresa su denominación, la Ley es, en efecto y por de pronto, únicamente de «medidas», expresando así claramente que el legislador no ha asumido la tarea, ni la responsabilidad de efectuar una regulación completa y acabada, de innovar verdaderamente el sistema de 1985. Pero es que ni siquiera ha cumplido la tarea de cuidar de que las medidas que efectivamente introduce no distorsionen el sistema en el que las implanta; cuidado obligado, sin embargo, a todo legislador que se ocupe de una materia como la del régimen local, en tanto que alusiva ésta a una de las piezas —la basal— de la organización territorial del Estado. Sobre ello, caracteriza las medidas que adopta por relación al fin, ambiguo e impreciso, de la «modernización» precisa y significativamente (dejando de lado la «administración») del «gobierno» local. Luce aquí claramente la pretensión de enfatizar el contenido político de la autonomía local, «acercando» la lógica constructiva de la instancia local a la propia de las instancias superiores de la referida organización del Estado.

Se está así ante un texto legal que responde ciertamente a su denominación, toda vez que constitutivo de un conjunto diverso de medidas no reconocibles ellas mismas a sistema, que no se integran bien en el sistema del que pasan a formar parte y que más bien continúan —con mayor calado y alcance— la labor iniciada por la reforma de 1999. De otro lado, la «modernización» que opera no se limita al «gobierno»: el Título X que inserta en la Ley de 1985 se ocupa con atención no sólo de los llamados «órganos superiores», sino también de los de carácter administrativo, tanto «directivos» como inferiores a ellos. El legislador se centra, pues, en la «modernización» de la administración en los Municipios de mayor tamaño, siendo así que el problema principal a este respecto se sitúa más bien en los Municipios de menor tamaño (la mayoría de los españoles); Municipios éstos de los que, no obstante, se desentiende por completo.

⁴⁵ Son los siguientes:

- La potenciación de las Mancomunidades (arts. 11 y 44 LrBRL).
- La introducción de la Junta de Gobierno (art. 20 LrBRL).
- La introducción de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art. 20 LrBRL) y de la Comisión Especial de Cuentas (art. 20 LrBRL).
- El retoque del régimen general de las Diputaciones (art. 36 LrBRL).
- La modificación del estatuto de actuación corporativa de los Concejales.
- La renovación de las formas de gestión de los servicios locales (arts. 85, 85 bis y 85 ter LrBRL).
- La potenciación de la participación ciudadana (art. 70 bis LrBRL).
- El reconocimiento del principio de la participación de las entidades locales en la fase ascendente de la formulación de las políticas comunitarias que afecten a las competencias locales (disp. ad. 13.^a).

Puede decirse así que, en realidad, la operación legal se reduce a la asunción de una serie de medidas demandadas por la representación del mundo local y, muy principalmente, por los Municipios de grandes poblaciones; en particular Barcelona y Madrid, muy especialmente este último. Medidas éstas reconducibles al establecimiento —para dichos Municipios— de un modelo parlamentario de gobierno, análogo al que rige en las instancias estatal y autonómica, que siguen sin ser apropiadas justamente para los dos Municipios más complejos e importantes. Pues Barcelona ha seguido su propio camino (la Carta Municipal), emprendido ya antes de la reforma de 2003. Y Madrid, gran inspirador de ésta, se ha encontrado enfrentado inmediatamente, no en último término por el curso del régimen especial de Barcelona, a la actualización de su estatuto propio conforme a las previsiones del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. De donde resulta que la finalidad central de la reforma se reduce a implantar, voluntaristamente, el referido modelo de gobierno para determinados Municipios «de gran población», aunque la mayoría de ellos sea más que dudoso que respondan a semejante calificación. La necesidad de «modernización» que se satisface es, pues, la que se identifica con la pretensión del mundo local de reconocimiento de su sustancia política (de ahí la «equiparación» a la lógica de las instancias superiores) y de «gobernabilidad» traducida en mayor «ejecutividad» y eficacia del gobierno local.

No es sorprendente, así, que el diagnóstico en el que el legislador hace descansar su intervención propicie la adopción de las medidas comentadas ⁴⁶. Pues no es mínimamente justo con la Ley básica de 1985 y aparece forzado cabalmente para mejor justificar el objetivo modernizador asumido. No hay, pues, en la reforma tanto una actualización crítica del régimen local básico cuanto su retoque asistemático y la simple superposición al mismo de un régimen específico y «parlamentario» de organización y funcionamiento de los llamados Municipios de gran población. La reforma, pues, y por lo que se refiere a este último y más importante aspecto, es más formal que real. Pues deja intocadas, de un lado, la cuestión crucial del mapa municipal, es decir, de la incapacidad gestora y económico-financiera de la mayor parte de los Municipios, y, de otro, no aborda en absoluto la dotación competencial de los Municipios de gran población cuyo «traje institucional» moderniza.

En lo primero, la falta de todo planteamiento es evidente: el tratamiento de las Diputaciones e Islas es no sólo deficiente, sino conscientemente parcial (regulación de los Cabildos Insulares, pero no así de los Consejos Insulares, cuya legislación reguladora —que había avanzado el modelo de gobierno y

⁴⁶ Conforme a la exposición de motivos de la reforma legal, la Ley básica de 1985:

— Mantiene el modelo tradicional de la Administración local, como se hace patente en el sistema orgánico-funcional y de competencias que establece.

— Padece, pues, un lastre «corporativista» (debe entenderse, en juicio benévolo, que se ha querido decir más bien «corporativo», con lo que la imputación carece de verdadero sentido a la luz del artículo 140 CE, que encomienda el gobierno y la administración de los Municipios al Alcalde y los Concejales elegidos a tal fin, salvo el supuesto de Concejo abierto).

— Establece un sistema de organización y funcionamiento rígidamente uniforme.

administración objeto de la reforma— se encontraba y encuentra cuestionada ante el Tribunal Constitucional). No hay, cara a las necesidades de los ciudadanos (que es el criterio determinante en toda modernización administrativa), ninguna solución dirigida a asegurar el papel de cobertura de las insuficiencias propias de los pequeños Municipios de las referidas organizaciones supramunicipales necesarias, como habría sido indispensable supuesta la impracticabilidad de una verdadera actualización de las estructuras municipales mismas (en cuanto a territorio y población).

Y en lo segundo, el nuevo «traje institucional» para el mejor gobierno y administración se extiende hacia abajo arbitrariamente, más allá del ámbito razonablemente cubierto por la categoría «gran población» y hasta muy cerca del límite mismo de lo que, en caso de reforma del mapa municipal, deberían ser los nuevos Municipios con capacidad administrativa y económico-financiera a la altura de las necesidades actuales. Como quiera que los Municipios no incluidos en la categoría no resultan beneficiarios del nuevo «traje institucional» y continúan sujetos al régimen básico común o general, el resultado es, visto desde el punto de vista cabalmente de la modernización, la relegación del mundo capital mayoritario y más necesitado de ésta a la condición de Municipios de «pequeña población» gestionados por el sistema «corporativo» tradicional. La modernización del gobierno local que se reserva para los de «gran población» queda, por demás, en tal diferencia, pues de la mera innovación del esquema de gobierno (la «parlamentarización» de éste) parece esperarse sin más la mejora en la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades, es decir, la satisfacción municipal de las necesidades ligadas a la convivencia sobre el territorio. En cuanto al contenido competencial y, por tanto, de responsabilidades y funciones no hay, en efecto, diferencia alguna entre el régimen local básico común u ordinario y el nuevo régimen local básico para grandes poblaciones. Estos dos regímenes conviven, pues, en el marco estatal básico, fungiendo además el común u ordinario como supletorio respecto del reservado a grandes poblaciones. Quiere decirse que tampoco la introducción de éste es capaz de producir la pretendida flexibilización (en el sentido de diversificación) del régimen local básico. El sistema local de gobierno y administración sigue siendo único, pues cada Municipio resulta sujeto, según su tamaño, a uno de los dos ahora regulados. Y sobre ello, el nuevo de los Municipios de gran población aparece determinado con un elevado grado de detalle desbordante claramente de lo básico, que deja muy poco margen a la legislación autonómica de desarrollo, no se diga ya a la potestad de autoorganización de cada entidad local.

A pesar de la crítica de que, por tanto, es susceptible la reforma legal de 2003, además de presentar algún aspecto positivo: el avance, si bien aún insatisfactorio, que en el juego de la normativa local en ámbitos cubiertos por la reserva de Ley representa la regulación que de la potestad sancionadora se hace en su Título XI, traduce definitiva y eficazmente la insatisfacción de al menos parte del mundo local (y parte muy relevante, por corresponderse con el dinámico y complejo de los sistemas urbanos de apreciable dimensión) con el modelo real de gobierno y administración local que había acabado decan-

tándose durante la vigencia de la Ley básica de 1985 como consecuencia de la impotencia de ésta para implantar el efectivo y originalmente diseñado por ella. Desde dicha reforma, pues, puede tenerse por definitivamente agotado el modelo presidido, a pesar de ella misma, por la referida Ley de 1985 y por planteada la necesidad de su renovación precisamente por las deficiencias de la solución reformadora. Se explica perfectamente, por tanto, su inclusión entre las cuestiones a abordar en el proceso abierto, y actualmente en curso, para el perfeccionamiento del Estado de las autonomías.

Queda aludido así el nuevo debate que se ha abierto y está ya en pleno curso sobre el Estado autonómico; debate en el que, por primera vez, se plantea frontal y abiertamente la necesidad de una reforma del texto constitucional para hacer posible la de los Estatutos de Autonomía. Los hitos más relevantes del proceso en curso ⁴⁷ son los siguientes:

- El día 25 de marzo de 2003, el nuevo Presidente de la Generalitat de Cataluña, Pasqual Maragall, presenta en el Parlamento catalán sus propuestas para el nuevo Estatuto para Cataluña. Apenas siete meses después, el día 25 de octubre de 2003, el Gobierno vasco aprueba la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (conocido como Plan Ibarretxe, por el Presidente de la Comunidad Autónoma que lo promueve), según un planteamiento que arranca incluso de más atrás ⁴⁸.

⁴⁷ Las iniciativas de reforma estatutaria de que se da cuenta en el texto son las que han sido ya tramitadas o lo están haciendo en estos momentos. En otras Comunidades Autónomas se está procediendo también a la realización de los estudios y trabajos que pueden llegar a conducir también a ulteriores iniciativas con relación a sus respectivos Estatutos de Autonomía.

De otro lado, el proceso aludido no se está limitando a la instancia territorial autonómica, al extenderse igualmente a la local. Pues el Gobierno de la Nación está desarrollando los trabajos para la presentación de un proyecto de nueva Ley Básica de Régimen Local, además de a dar curso a la Carta de Barcelona y la propuesta de Ley Especial de Madrid. Los hitos principales de esta reforma local son los siguientes:

1. Régimen local básico:
 - Constitución el 27 de julio de 2004 de una Comisión de Expertos encargada de la elaboración de un Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno local.
 - Presentación el 29 de julio de 2005 del Libro Blanco efectivamente elaborado y envío del mismo a las Comisiones de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados y de Entidades Locales del Senado.
 - Presentación el 27 de octubre de 2005 de la posible reforma del régimen básico del Gobierno local en la Comisión de Entidades Locales del Senado por el Ministro de Administraciones Públicas.
 - Estudio en la reunión del día 17 de enero de 2006 de la Comisión Nacional de Administración Local del borrador de posible Ley básica de régimen local.
2. Carta de Barcelona: existe ya un proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros en sesión el 29 de julio de 2005, que se encuentra, tras haber sido debatido entre el 19 de septiembre y el 22 de diciembre de 2005 en el Congreso de los Diputados, en tramitación en el Senado.
3. Ley especial de Madrid: Formulada propuesta por el Ayuntamiento de Madrid el 29 de enero de 2005 y negociado el texto con el Gobierno de la Nación, el Ministro de Administraciones Públicas presenta el día 20 de diciembre de 2005 el proyecto de Ley al propio Ayuntamiento y a la Comunidad de Madrid. El proyecto de Ley definitivo entra en el Congreso de los Diputados el 30 de diciembre de 2005, encontrándose actualmente pendiente del dictamen de la Comisión de Administraciones Públicas.

⁴⁸ El 13 de noviembre de ese año, el Gobierno central impugna ante el Tribunal Constitucional el plan Ibarretxe, pero la impugnación es inadmitida el 20 de abril del 2004. Ya en 2004 son recha-

- En este contexto, el día 30 de agosto de 2003, el PSOE aprueba el documento «La España plural: la España constitucional, la España unida, la España en positivo», en la reunión de dirigentes celebrada en Santillana del Mar (Cantabria).
- El 15 de abril de 2004 el candidato a la Presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, plantea en el debate de investidura una reforma concreta de la Constitución.
- El 17 de septiembre de 2004 el Partido Popular aprueba, en San Millán de la Cogolla (La Rioja), una declaración sobre la reforma de los Estatutos, el Senado y el modelo de financiación territorial.
- El 25 de octubre de 2004, como manifestación del nuevo planteamiento en punto al Estado autonómico, tiene lugar en Madrid la primera Conferencia de Presidentes, en la que se acordó su institucionalización con al menos una reunión anual y la transformación en Ley de los acuerdos alcanzados en ella, así como abrir el debate sobre cuestiones concretas, como la reforma de la Ley de Financiación Sanitaria (a tratar en la reunión del año 2005); reforma sobre la que efectivamente se ha remitido a las Comunidades Autónomas un documento elaborado por los Ministerios de Sanidad, Administraciones Públicas y Economía y Hacienda, abordándose el asunto nuevamente en la segunda Conferencia de Presidentes de septiembre de este año.
- La iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobada por el Parlamento autonómico, es presentada en el Congreso de los Diputados el 14 de enero de 2005, debatiéndose en el Pleno de la Cámara celebrado los días 1 a 4 de febrero de 2005, con el resultado de su rechazo.
- Cuando la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se está aún elaborando (no llega a aprobarse en el Parlamento catalán hasta el día 30 de septiembre de 2005), el Partido Popular y el Partido Socialista Español pactan el 25 de mayo de 2005, en Valencia, el texto para la reforma del de la Comunidad Autónoma Valenciana con el propósito de que ésta sea la primera en tramitarse. Y efectivamente, tras su paso por la Comisión Constitucional, la correspondiente proposición de Ley Orgánica ha sido aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 9 de febrero de 2006 (pasando así al Senado), es decir, prácticamente al tiempo del comienzo de la andadura en esa misma Comisión de la de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Aprobada por el Parlamento autonómico la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y presentada la misma en el Congreso de los Diputados, la Comisión Constitucional de éste —tras unas negociaciones políticas extraparlamentarias conducidas por el

zadas en el Parlamento vasco las enmiendas de PP, PSOE y Sozialista Abertzaleak a la totalidad del plan Ibarretxe.

Gobierno de la Nación y apuradas hasta el último día hábil para la presentación de enmiendas en el trámite ante la aludida Comisión—lo ha informado en su sesión del día 8 de febrero de 2006.

Como se ve, pues, la construcción de nuestro Estado autonómico (aunque mejor sería decir Estado de las autonomías) dista de estar concluida. Pero aunque la evolución de la organización territorial del Estado presente sin duda luces y sombras, puede sin duda considerarse globalmente exitosa, como demuestra su capacidad tanto para organizar el desarrollo constitucional en el período histórico más dilatado de democracia plena y efectiva como para adaptarse a su integración en la estructura supranacional europea, ella misma en permanente evolución; y, sobre todo, la de soportar sin mayores problemas el proceso en curso para su actualización a las demandas actuales. Al día de hoy contamos, pues, con un Estado compuesto (al interior) y abierto (al exterior) que parece el más idóneo para enfrentarse con los retos del complejo mundo al mismo tiempo global y local. La cuestión no reside, consecuentemente, en la bondad del modelo territorial del Estado, sino en si vamos a continuar siendo capaces de estar a la altura del empeño.

IV. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA RENOVACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL; REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA

4.1. Algunas consideraciones generales a modo de introducción

El Estado está siendo objeto hoy, en efecto, y para enfrentar los aludidos retos, a —en expresión tomada de la doctrina del Tribunal Constitucional— una nueva *reflexión sobre sí mismo*⁴⁹, que se desarrolla en dos planos diferenciados, no directamente interrelacionados: de un lado, el de la —segunda— reforma del propio texto constitucional, y, de otro, el de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

La reforma constitucional que se pretende es muy contenida, al menos en el planteamiento que de ella hace el Gobierno de la Nación. Éste desea, en efecto, que se circunscriba a los siguientes cuatro extremos:

- 1.º El régimen de la sucesión en la Corona de España establecido en el artículo 57 CE, con la finalidad de suprimir la regla de la preferencia del varón a la mujer.
- 2.º La clarificación, en cuanto a sus consecuencias, del régimen de ejercicio de las competencias cedidas a la comunidad supranacional europea (hoy limitado a lo dispuesto en el artículo 93 CE).

⁴⁹ Por emplear aquí extensivamente la expresión acuñada por el Tribunal Constitucional en su doctrina a propósito del título competencial relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas, incluida la instancia basal (local) de la organización territorial del Estado.

- 3.º La reforma del Senado en lo necesario para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial (que afectaría desde luego al artículo 69 CE y potencialmente a los conexos que resultaran precisos).
- 4.º La fijación directamente constitucional de las Comunidades Autónomas mediante su enumeración nominativa (extremo éste que habría de recogerse en el Título VIII de la norma fundamental y, probablemente, en su artículo 137).

Los términos en que está propuesto que evacue el Consejo de Estado la consulta que le ha formulado el Gobierno no varían sustancialmente el alcance de la prevista reforma. Pues no incluyen sugerencia alguna de ampliación significativa de la reforma constitucional⁵⁰.

No es de este lugar el análisis de la propia reforma constitucional. Aquí interesa exclusivamente el dato de que, por lo dicho y de llevarse a efecto, no comprendería —en paralelo a y en correspondencia con las reformas estatutarias ya en curso y las ulteriores previsibles— la reconsideración del diseño general de la organización territorial del Estado. La renovación de ésta, de tener lugar, será consecuencia, pues, de dichas reformas estatutarias y sólo de ellas.

A la luz de las iniciativas estatutarias, especialmente la catalana⁵¹, tres son las características que destacan en la actual coyuntura antes calificada de *nueva reflexión del Estado sobre si mismo*⁵²: i) el desarrollo como cuestión *interna* en la que ningún papel significativo corresponde a la *refundación* de la unión supranacional y su posible desenlace; ii) la presentación como parte del proceso de construcción de la organización territorial del Estado desencadenado y definido por la Constitución y, por tanto, mera nueva fase de dicho proceso, inscrito éste como tal en la lógica del orden constitucional, y iii) la alimentación por un impulso de autoafirmación⁵³ conducente a la ampliación y el aseguramiento del propio espacio decisonal y de su soporte financiero.

Dejando de lado los planteamientos tanto claramente desquiciadores del marco constitucional (como el vasco, que ha sido rechazado en el Congreso de los Diputados) como, cuando menos para su análisis independiente, el obligado contexto supranacional europeo, las dos últimas características apuntadas proporcionan indicios fuertes de una eventual mutación constitu-

⁵⁰ Parece que el Consejo de Estado podría plantear todo lo más, en lo que aquí interesa, la precisión de las competencias del Estado central *ex* artículo 149.1 CE, sobre todo en relación con las que, por naturaleza, no podrían ser objeto de las operaciones autorizadas por el artículo 150.2 CE.

⁵¹ En cuanto está teniendo, se quiera o no, un destacado valor de referencia para la ulterior evolución del Estado autonómico.

⁵² Como en el texto se deja señalado, se alude a las reformas proyectadas o en curso de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, que se inscriben, además, en el proceso tanto de reforma de la Constitución misma como en el peculiar «constituyente» de la Europa empeñada en la gran empresa de su unión en una comunidad supranacional.

⁵³ Sobre estas características, véanse las consideraciones que el autor ha desarrollado en el prólogo al libro de Jesús López-Medel Bascónes, *Tratado de Derecho Autonómico*, Madrid, 2005.

cional con efectos de alcance equivalente, si no incluso mayor, a los de una verdadera reforma constitucional y no precisamente la limitada en principio pretendida ⁵⁴.

La combinación de la idea —errónea en su sentido literal— de la *desconstitucionalización* del modelo territorial ⁵⁵ con el llamado principio *dispositivo* ⁵⁶ al servicio de la potenciación del papel del Estatuto de Autonomía como parte de un específico y diferenciado «bloque de la constitucionalidad», el referido a la organización territorial del Estado, comporta, en efecto, tres riesgos:

- 1.º La conversión en *estructurales* de previsiones constitucionales con finalidad meramente *fundacional* y, por tanto, transitoria.

Dada la novedad de la entonces meramente posible instancia territorial intermedia del Estado, el carácter de las previsiones constitucionales relativas a la primera formulación y aprobación de los Estatutos de Autonomía aparece claramente definido en el fundamental artículo 137 CE, en el que, de un lado, se da por supuesta la definición directamente constitucional de la instancia nacional ⁵⁷ y se garantiza la instancia territorial basal ⁵⁸, por lo que, de otro lado, se anuncia ya —en la fórmula «y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»— el establecimiento de previsiones estrictamente atenuadas al proceso fundacional ⁵⁹ preciso para la efectiva constitución, en su caso, de Comunidades Autónomas, es decir, que por su contenido y alcance merecen más bien la calificación de normas-medida.

⁵⁴ Sobre la idea de mutación constitucional véase S. Muñoz Machado, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993, y, mas recientemente, *Constitución*, Madrid, 2004.

⁵⁵ Esta tesis, formulada tempranamente por P. Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999, ha influido notablemente en el desarrollo efectivo del modelo. Una correcta e integrada interpretación del texto constitucional como unidad o sistema desmiente, sin embargo, su entendimiento como ausencia de marco y directriz constitucionales. Del orden constitucional resulta un modelo territorial, ciertamente flexible, pero capaz desde luego de enmarcar y dirigir de modo significativo y suficiente el desarrollo de la organización territorial del Estado.

⁵⁶ Entendido como estructural y, por tanto, idóneo para sostener indefinidamente la asunción estatutaria de competencias, sin límites constitucionales precisos establecidos ya en el momento constituyente.

⁵⁷ La cual se lleva a cabo, en efecto, principalmente en los Títulos II, III, IV, V y VI de la norma fundamental.

⁵⁸ El artículo 137 CE menciona y, por tanto, determina directamente a Municipios y Provincias como entidades integrantes de la organización territorial del Estado, reconociéndoles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses; autonomía cuya garantía resulta de su relación con los artículos 140, 141 y 142 CE.

⁵⁹ Con las conexiones procedentes con el pasado a efectos del otorgamiento al proceso, en los correspondientes supuestos, del pertinente carácter reintegrador por la vía tanto de la referencia al hecho de haberse plebiscitado en el pasado un proyecto de estatuto de autonomía (Disposición Transitoria segunda CE) y al amparo y el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, admitiendo su actualización (Disposición Adicional primera CE), como de la derogación —en la medida en que pudieran considerarse subsistentes— de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 (Disposición Derogatoria, apartado 2, CE).

Los artículos 143, 144, 145, 146, 151 y 152 CE se refieren efectivamente a la «iniciativa del proceso autonómico» para la «constitución en Comunidad Autónoma» del correspondiente territorio en ejercicio del derecho a la autonomía (el autogobierno en el marco de la CE) reconocido por el artículo 2 CE y su límite organizativo infranqueable (la federación autonómica); la diferente amplitud (competencial y, en su caso, organizativa) inicial —en general restringida y sólo excepcionalmente plena— de dicha iniciativa según los casos ⁶⁰; la sustitución de la iniciativa por las Cortes Generales por motivos de interés general; y la tramitación y aprobación de los Estatutos de Autonomía.

La prueba del carácter exclusivamente fundacional y, por tanto, transitorio de estas previsiones (su condición de normas-medida) la suministra la regulación formalmente transitoria de aspectos complementarios, pero integrantes de la establecida por aquéllas, tales como los territorios directamente legitimados para el ejercicio de la iniciativa de mayor amplitud y, sobre todo, la iniciativa en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla (Disposiciones Transitorias segunda y quinta CE). El resto de las disposiciones del Título VIII CE presentan, sin embargo, carácter estructural, al determinar el contenido de los Estatutos de Autonomía, el máximo de competencias asumibles en ellos, el control de la actividad autonómica, la coordinación de la Administración autonómica con la Administración General del Estado, la conocida como «coacción federal», la autonomía financiera y los recursos de las Comunidades Autónomas, la asignación presupuestaria nacional para la igualdad mínima en los servicios públicos fundamentales y la compensación financiera para gastos de inversión a efectos de la solidaridad interterritorial (arts. 147, 148-149, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 CE).

De la lógica interna del Título VIII CE se sigue que, en la hipótesis efectivamente realizada de generalización del proceso autonómico en su versión máxima (organizativa y competencial) posible, la construcción del Estado autonómico debe considerarse finalizada o ultimada al menos desde el punto de vista del orden constitucional definitorio del modelo ⁶¹. De modo que, a partir de tal momento:

⁶⁰ Sin perjuicio de su tendencial igualación posterior, sobre todo una vez transcurridos cinco años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas que no hubiera tenido acceso desde el principio a la total extensión competencial del autogobierno permitida por la Constitución. La diferencia en la amplitud de la disposición sobre la organización y las competencias es, pues, sólo temporal, es decir, en el curso del «proceso autonómico» a que alude el apartado 2 del artículo 143 CE.

⁶¹ Ésta es la razón de que en sede doctrinal ya se han hecho oír voces que abogan porque la anunciada y contenida reforma constitucional se extienda a la derogación formal de las previsiones constitucionales calificadas en el texto como fundacionales y, por tanto, transitorias, por entender que éstas no están verdaderamente en vigor al haberse cumplido ya el supuesto al que se refieren.

- Las reformas estatutarias previstas en el artículo 147.3 CE han de inscribirse necesariamente en el modelo y, en particular, no pueden aspirar a mayores cotas competenciales. En otras palabras: son reformas de perfeccionamiento del autogobierno mismo ya establecido.

El inciso inicial del apartado 1 del artículo 149 no deja lugar a duda alguna, en efecto, acerca de la reserva directa por la norma fundamental a la instancia nacional del Estado de las competencias en dicho apartado enumeradas. Ni tampoco que lo hace con carácter definitivo, al traducir en materias y competencias (exclusivas) el círculo de los intereses generales considerados de carácter y dimensión nacionales, que se presupone en el artículo 137 CE. Es significativo, en este sentido, el tiempo verbal de presente que utiliza, frente al futuro que emplea el artículo 148.1 CE a la hora de acotar las materias en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Y, en todo caso, es definitivo que el artículo 148.2 CE refiera la reforma de los Estatutos de Autonomía, a partir de los cinco años de la aprobación de éstos, a la ampliación «sucesivamente» de las competencias, pero siempre «dentro del marco establecido en el artículo 149». Lo que tiene su correspondencia con la expresión «en el marco de la Constitución», que emplea 147.2.d) CE. El ámbito competencial reservado constitucionalmente al Estado en sentido estricto queda excluido completamente del radio de acción de la reforma estatutaria.

- Las únicas «alteraciones» posibles del cuadro competencial fijado por el «marco» del artículo 149 CE, al menos cuando de las capaces de afectar al espacio decisonal reservado por éste al Estado central se trata, son, pues, las autorizadas por el artículo 150 CE.

El planteamiento, por tanto, de reformas estatutarias que «prolongan» la lógica del proceso (transitorio por fundacional) autonómico más allá de su consumación para «instalarla» en la de la vida ordinaria del Estado autonómico desborda la finalidad institucional de la reforma prevista en el artículo 147.3 CE⁶², careciendo, así, de fundamento constitucional claro.

- 2.º El trastocamiento de la economía interna del bloque Constitución-Estatutos de Autonomía por otorgamiento a éstos de una posición materialmente constituyente⁶³.

⁶² En relación, en su caso, con el artículo 148.2 CE.

⁶³ En la doctrina científica ha llamado ya la atención sobre la tendencia observable a otorgar a los Estatutos de Autonomía el papel de normas «constitucionales» de las correspondientes Comunidades Autónomas S. Muñoz Machado, «El mito del Estatuto-Constitución», en el libro colectivo L. Ortega Álvarez (dir.), *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, 2005, pp. 65 y ss.

Al situarse, pues, las reformas estatutarias comentadas en *terra incognita* constitucional, portan inevitablemente el riesgo elevado de desvirtuar el modelo establecido desde luego por la norma fundamental y de asumir materialmente, por ello, un papel co-constituyente que no le corresponde a la norma estatutaria⁶⁴. A su vez, el desempeño de ese papel, al tener que ser cumplido desde perspectiva —territorial— incompleta e inadecuada, incrementa de suyo y de forma más que notable la probabilidad de desvirtuación del modelo constitucional. Pues la redefinición de la parte es también la del todo, siendo difícil que la de éste sea coherente cuando tiene lugar como resultado de la suma de la, diversa, de las partes. Es cierto que semejante proceder sería asumible en la hipótesis de su circunscripción, a título de excepción y sobre la base del «hecho diferencial», a unas pocas partes (el País Vasco y Cataluña, por ejemplo), arbitrando luego la relación de éstas con el todo, así preservado, en términos de «bilateralidad». Pero cabalmente esta solución supondría la plena confirmación de que el proceder comentado representa una renovación del modelo constitucional establecido, cuya realización requeriría consenso sobre la recuperación de la desigualdad «cualitativa» del autogobierno autonómico, la cual, aunque quizás presente en algún momento del estadio constituyente, no quedó consagrado, al menos claramente, en el texto constitucional⁶⁵.

El resultado es, en todo caso y cuando menos, una confusión inasumible en la posición respectiva de la Constitución, en tanto que norma suprema del ordenamiento total, y los Estatutos de Autonomía, en tanto que normas de cabecera (y, en este sentido y para cada uno de ellos, suprema) de los correspondientes ordenamientos territoriales inscritos en aquel ordenamiento. Esta confusión y sus potenciales devastadores efectos puede ejemplificarse en la pretensión del nuevo Estatuto catalán de concreción de la definición de derechos a partir de los contenidos genéricamente establecidos como principios rectores de la política social y económica en el Capítulo III del Título II CE. Dando por sentado⁶⁶ que tal definición deje a salvo la

⁶⁴ El riesgo es claro en el contexto del modelo territorial establecido, basado en la generalización de un autogobierno autonómico de organización y funcionamiento y contenido competencial equiparables. De ahí que su intensificación y, por tanto, probabilidad de actualización corran paralelas con el grado de «extensión» de la reforma estatutaria iniciada. Pues, constante el referido modelo, nada hay en él que conduzca a la restricción de aquella a las Comunidades Autónomas en las que está presente el llamado «hecho diferencial» (para establecer la «asimetría» de los autogobiernos de dichas Comunidades diferenciadora de los pocos basados en el aludido hecho diferencial de todos los restantes), ni permita impedir su nueva generalización. Ésta, de producirse, supondría en todo caso la consumación de una auténtica mutación constitucional.

⁶⁵ Sobre esta cuestión, véase R. L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, 2005.

⁶⁶ Lo que es desde luego obligado, por cuanto el contenido del Capítulo III del Título II CE comprende todo el orden social sustantivo objeto de la acción de los poderes públicos constituidos según sus respectivas competencias.

competencia legislativa que constitucionalmente corresponda a la instancia general o nacional, ¿dejaría la Constitución (y, en su caso, y desde distinta perspectiva, el Derecho originario comunitario-europeo) de constituir el único criterio de medida para la legislación general o ésta habría también de resultar conforme con las determinaciones del y, en su caso, los Estatutos de Autonomía?⁶⁷ De ser así, la instancia nacional habría venido a tener peor condición, en el desarrollo constitucional, que la o las Comunidades Autónomas, cuyas políticas económico-sociales únicamente tendrían como marco último, a través del correspondiente Estatuto de Autonomía (entendido ahora esencialmente como norma «constituyente» propia), la Constitución. Por no hablar de las repercusiones en las condiciones del Estado español cara al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la organización-ordenamiento supranacional europeo.

- 3.º La conversión, finalmente y al menos por lo que hace al sistema de distribución territorial de competencias en el seno de la organización territorial del Estado, de la interpretación constitucional calificada —la cumplida por el Tribunal Constitucional— en norma materialmente constitucional⁶⁸ por la vía de su incorporación a los Estatutos de Autonomía.

Es una paradoja que el mismo frente autonómico desde el que se promovió en su momento la doctrina del Tribunal Constitucional de la inconstitucionalidad de las normas legales puramente interpretativas del orden constitucional plantee ahora la consagración estatutaria, como única constitucionalmente correcta, de la interpretación⁶⁹ que de la distribución territorial de competencias ha ido

⁶⁷ El posible argumento de la imposibilidad de conflicto entre la Ley general y el Estatuto de Autonomía por la restricción de la primera a las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales no resolvería el problema, ni siquiera si la reforma estatutaria implicara el total vaciamiento competencial de la instancia nacional para el establecimiento de políticas sectoriales propias en algunos de los ámbitos cubiertos por el Capítulo III del Título II CE. Aun aceptando que tal vaciamiento excluyera en principio el apuntado conflicto, suscitaría un problema mayor: el ya apuntado de la quiebra del modelo constitucional por desvirtuación de la economía interna de éste. Pues debe tenerse en cuenta que, dada su condición de sistema, la norma fundamental diseña una determinada organización territorial de los poderes constituidos (comprensiva de una específica distribución territorial de competencias) justamente en función del orden sustantivo del que forma parte el Capítulo III del Título II y para la realización permanente y continuada del mismo. De suerte que orden sustantivo y orden organizativo-competencial no son arbitrariamente separables, para su modificación en cualesquiera términos, so pena de desvirtuación del sistema constitucional mismo.

⁶⁸ En los términos que se desprenden de la apuntada confusión en la economía interna del bloque formado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

⁶⁹ No necesariamente la interpretación clara y constantemente establecida por la doctrina del Tribunal Constitucional, que de por sí podría de suyo ser alterada en posteriores pronunciamientos del propio Tribunal. Como se razonará en el texto, la jurisprudencia constitucional no es normalmente unívoca y aparece caracterizada más bien por el casuismo. La interpretación a que se alude es más bien, pues, aquella que, contenida en mayor o menor número de sentencias, se selecciona por cuadrar al planteamiento de la reforma estatutaria.

partiendo el Tribunal Constitucional a lo largo del tiempo y a la hora de la decisión de cada uno de los procesos constitucionales, especialmente los conflictos de competencia. En cualquier caso, semejante forma de proceder:

- Contribuye a reforzar los efectos de los dos rasgos anteriores de las reformas en curso y, al propio tiempo, corrobora dichos efectos, en cuanto que —de prosperar la solución estatutaria en materia competencial (cada una de ellas) y estarse a la consecuencia por ella (cada una de ellas) realmente pretendida—: i) el ámbito y alcance de las competencias de la instancia general volverían a ser potencialmente distintos en los territorios de todas las Comunidades Autónomas, con las insoslayables consecuencias perturbadoras para la operatividad constitucionalmente querida de tal instancia general, salvo que —sin perjuicio del inevitable período transitorio de heterogeneidad por razón del territorio— se alcanzara de nuevo el suficiente grado de uniformidad en la asunción estatutaria de competencias; ii) la determinación de dichos ámbito y alcance (de las competencias de la repetida instancia general) dejaría de tener como referente principal la Constitución para extender dicha función —a título de criterio de valor equivalente— al Estatuto de Autonomía.
- No puede considerarse constitucionalmente correcta, porque: i) eleva a solución general lo que, en todo caso, no es sino solución jurisprudencial alcanzada en determinado momento a la vista de un concreto planteamiento del correspondiente legislador, históricamente condicionado y adoptado de entre los diversos constitucionalmente posibles, y ii) rigidifica así indebidamente el continuado desarrollo constitucional (del que forma parte la evolución de la jurisprudencia que lo controla) y, por tanto, el propio orden constitucional. Por no hablar, trayendo a colación la condición de miembro de la Unión Europea del Estado español, del apartamiento de la lógica inherente a la distribución de competencias entre dicha Unión y los Estados miembros tanto en el estadio actual del Derecho comunitario como también en el del posible, caso de éxito final del proceso «constituyente» en curso. Pues esa distribución se realiza siempre a partir del espacio decisional reservado a la instancia superior (la supranacional) y afirmando la capacidad de ésta para interpretar su contenido y alcance exclusivamente desde el Derecho originario. Diferente lógica de los sistemas de distribución territorial de competencias que no puede dejar de tener consecuencias negativas sobre el funcionamiento del Estado, en la expresada condición de miembro de la comunidad supranacional, teniendo en cuenta el papel que en el de ésta —en la doble perspectiva de poder y ordena-

miento— desempeñan los Estados poderes-ordenamientos miembros.

De entre las características de la actual reforma estatutaria que quedan comentadas, interesa aquí especialmente la tercera, dada la importancia decisiva que, para la integridad del modelo constitucional, tiene sin duda el sistema de distribución territorial de competencias.

En esta dimensión destaca en la reforma estatutaria su planteamiento «como si» de una cuestión tratable de forma independiente y separada y en términos exclusivamente técnicos se tratara. La idea que subyace a tal planteamiento vuelve a ser la de que la ampliación del espacio competencial autonómico se inscribe sencillamente en el desarrollo de la descentralización inherente al modelo territorial de la Constitución y, por tanto, está en perfecta «línea de continuación» del proceso de construcción del Estado autonómico. No es sin más así como ya nos consta, pero, además, tampoco se está —y esto es decisivo— ante cuestión neutral respecto del mantenimiento del modelo constitucional. Y ello porque la economía del sistema constitucional resulta de la combinación de sus órdenes básicos: el sustantivo y organizativo-competencial, de suerte que cualquier cambio significativo en uno de ellos repercute en el otro (lo que vale especialmente para los cambios en el segundo).

La redefinición de las competencias autonómicas que, en sentido ampliatorio del correspondiente espacio decisonal, se pretende maneja la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional como argumento de autoridad y criterio decisivo. Cualquier análisis del planteamiento competencial de la reforma estatutaria remite, pues, y como necesario, al de esa doctrina constitucional. Este análisis es el que aquí se pretende abordar, pero en modo alguno para volver a exponer o sistematizar dicha doctrina, ni siquiera para efectuar la crítica de este o aquel aspecto de la misma, sino, antes bien, para reflexionar sobre su acierto en la determinación de sus fundamentos constitucionales y en el desarrollo de éstos, que inicialmente parecían permitir varios y hasta dispares desarrollos.

El papel del Tribunal Constitucional en la decantación del sistema de reparto territorial del poder público constituido ha sido y es, efectivamente, esencial, como ha recordado recientemente G. Fernández Farreres⁷⁰. Por eso mismo ha podido acuñarse en la doctrina científica la expresión «Estado autonómico jurisprudencial»⁷¹, que adquiere todo su sentido desde la comprobación de que la jurisprudencia constitucional sobre autonomías territo-

⁷⁰ G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, 2005, en la introducción a esta obra.

⁷¹ F. Fernández Segado, «La construcción jurisprudencial del Estado autonómico», *RIAP*, núm. 27, 1990, y A. Figuerola Laraudogoitia, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado-Comunidades Autónomas», en el libro colectivo *Poder Político y Comunidades Autónomas*, 1991; también luego F. Tomás y Valiente, «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», *RIAP*, núm. 36, 1993, y L. López Guerra, «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías», *RIAP*, núm. 36, 1993.

riales es, ante todo y sobre todo, «doctrina competencial», de modo que, en este terreno, el Tribunal Constitucional se ha erigido en una pieza decisiva del sistema por su labor de interpretación y concreción del correspondiente bloque de la constitucionalidad⁷².

4.2. La determinación jurisprudencial del sistema de reparto territorial de competencias

4.2.1. El primer paso: fijación de la regla general, pero, al mismo tiempo, admisión de modulaciones a la misma (STC 76/1983)

a) La regla general

Tempranamente, ya a comienzos de la década de los años ochenta, el Tribunal Constitucional advierte que la ultimación de la distribución territorial del poder constituido, aún definida, en lo sustancial, por los artículos 148 y 149 CE, precisa del concurso de los Estatutos de Autonomía. De donde procede el papel de éstos en la materia, ya que se ofrecen así como las normas llamadas a fijar las competencias efectivamente asumidas dentro del marco establecido por la CE. Para el Tribunal Constitucional no es, pues, únicamente la Constitución, sino el conjunto formado por ella y los Estatutos de Autonomía, el que articula el sistema de reparto territorial de las competencias. Ahora bien, en ese conjunto la pieza formada por los artículos 148 y 149 CE traduce, en términos de habilitaciones-responsabilidades actuales o posibles, la totalidad del interés general derivable del orden constitucional sustantivo en su desagregación por círculos territoriales conforme al artículo 137 CE (SSTC 37/1981, 42/1981 y 76/1983).

Nada hay que oponer a esta construcción, que comporta la necesidad de una interpretación y un manejo del sistema de reparto territorial de competencias a partir y en el contexto de la unidad constitucional, es decir, teniendo en cuenta también el orden constitucional sustantivo. Ocurre, sin embargo, que el ulterior desarrollo de la construcción no es enteramente consecuente, al señalar el Tribunal Constitucional que ya en la operación concreta de interpretación de los títulos competenciales no cabe traer el interés general de nuevo a colación, porque tal recurso implicaría una utilización reduplicativa de aquél. Incurre aquí el Tribunal Constitucional en error, dado que el interés general no es otra cosa que la cláusula formal destinada a expresar la corrección de la actuación del poder desde el punto de vista de la relación de ésta con el orden constitucional sustantivo (la legitimidad de la persecución de la realización de éste). Además, ni siquiera el propio Tribunal Constitucional se atiene, en la realidad, al requerimiento de su negación, pues

⁷² P. Cruz Villalón, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en el libro colectivo *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. E. García de Enterría*, t. IV, 1991.

en la antes referida operación interpretativa atendida al título competencial sí que tiene normalmente en cuenta el objeto y la finalidad de la decisión o actuación enjuiciada desde el punto de vista de su soporte competencial, lo que no es sino otra forma de llamar al interés general perseguido. La primera consecuencia, en cualquier caso, de semejante modo de proceder no es otra que una excesiva independización o sustantivación del sistema de distribución territorial de competencias respecto de su sustrato: el interés general desagregado por los círculos resultantes de la organización territorial del Estado (art. 137 CE).

De mayor trascendencia es aún el fundamento que el Tribunal Constitucional otorga a la función de ultimación que a los Estatutos de Autonomía reconoce en el reparto competencial determinado en principio por la CE: el principio dispositivo.

La apelación al principio dispositivo como parte estructural integrante del sistema de distribución territorial del poder lleva, en efecto, a la admisión de la posibilidad de la atribución por los Estatutos de Autonomía de competencias a la instancia nacional⁷³; posibilidad que implica una clara distorsión de los elementos y las técnicas con las que opera constitucionalmente el sistema de reparto (en concreto: las materias). Baste con algún ejemplo para ilustrarlo que se quiere decir: la STC 32/83, para la materia «sanidad» en el País Vasco Vasco (alta inspección); la STC 208/99, para la defensa de la competencia (en un sin perjuicio estatutario y entendiendo la defensa de la competencia como submateria del comercio interior); y la STC 56/90, para la potestad legislativa en punto a estatuto del personal de la Administración de Justicia (sobre la cláusula subrogatoria estatutaria «ejecutiva»).

b) *Las modulaciones*

El fundamento de las modulaciones que el Tribunal Constitucional hace objeto a la anterior regla general radica en la comprobación de que la reserva en favor del Estatuto de Autonomía para el cumplimiento de la función que le asigna dicha regla general no es total (SSTC 76/1983; 29/1986 y 197/1996).

De acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional:

⁷³ Como efecto reflejo del principio dispositivo, pues una Comunidad Autónoma podría no asumir, en su Estatuto de Autonomía, todas las competencias susceptibles constitucionalmente de serlo, incluso las imputadas constitucionalmente en principio al círculo de intereses cuya gestión le está encomendada.

En realidad, el principio dispositivo, que se infiere —entre otros— de los artículos 147.2.d) y 149.3 CE, sólo permite a las Comunidades Autónomas asumir las competencias que tengan por convenientes hasta el límite que representa el espacio competencial reservado en exclusiva al Estado central. Por ello carece de todo fundamento constitucional la idea de que, además, habilita a dichas Comunidades para, a través de sus Estatutos de Autonomía, interpretar o modular, también y siquiera sea en forma indirecta o negativa, el alcance de las competencias del referido Estado central.

- Unas modulaciones —que aquí ahora no interesan— proceden directamente de previsiones constitucionales (las del art. 150 CE). Se trata bien de la diversa descarga competencial en Comunidades Autónomas por la doble vía de la atribución en el marco de principios, bases y directrices o de la transferencia o delegación de facultades y medios financieros bajo determinados controles, bien de la armonización mediante principios de las disposiciones normativas autonómicas por razón de interés general.
- Pero otras, que son las que presentan aquí interés, descansan en la admisión del reenvío a la Ley ordinaria general o estatal en sentido estricto para la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. Y ello tanto por la Constitución como, precisamente, los Estatutos de Autonomía.

Es cierto que tal admisión se califica jurisprudencialmente como fenómeno excepcional (es el caso en la STC 76/1983 que, sobre el antecedente establecido en las SSTC 10/1982 y 26/1982, acepta la remisión estatutaria a la Ley del Estatuto Jurídico de Radio y Televisión de 1980; y más tarde en la STC 49/1993, que hace lo propio con la remisión a la Ley estatal que se hace en los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE). Pero lo importante es que ha determinado la legitimación de las cláusulas estatutarias llamadas «subrogatorias» (así, por lo que hace a la Administración de Justicia; como resulta, por ejemplo, de la STC 56/1990), lo que, como se verá, ha acabado incidiendo en la interpretación y el manejo de las técnicas de reparto (en especial: las materias). Es a la combinación de la regla general con este tipo de modulaciones a la que debe imputarse una seria distorsión del sistema constitucional de distribución territorial de las competencias.

Puede dejarse aquí de lado la compleja cuestión de la posible incidencia de las Leyes orgánicas en las competencias autonómicas. Porque, habiendo incurrido la doctrina constitucional —a partir de la STC 5/1981— en la confusión del plano relativo a la reserva de Ley orgánica con el de la distribución material de las esferas competenciales del Estado central y las Comunidades Autónomas, hoy parece ser opinión establecida la de negación de la incidencia en dicha distribución.

Si procede, por el contrario, prestar atención al dato de la admisión de que las Leyes básicas ultiman la determinación del contenido de la competencia del Estado central y, por tanto, delimitan también —indirecta y negativamente— el campo y, por tanto, el contenido de la competencia de las Comunidades Autónomas (STC 68/1984). Pues este dato es el que hace que, en el terreno propio del juego del binomio bases-desarrollo, el de la distribución territorial de competencias sea un «sistema abierto», que sólo se cierra justamente con la Ley básica. El límite de ésta viene dado por la restricción a su objeto propio (la regulación de los aspectos básicos de una materia), sin

incursión en el vicio de la interpretación abstracta de la norma constitucional (SSTC 76/1983 y 214/1989).

Esta función de la Ley básica lleva de la mano a ulteriores problemas, en modo alguno menores. El central es el relativo a si la Ley básica integra el canon de constitucionalidad para las Leyes no básicas. De él derivan otros, todos ellos en el entorno de la cuestión de la relación entre la Ley básica y la Ley autonómica, que no son del caso ahora (inconstitucionalidad mediata en vez de ineficacia: STC 166/2002).

4.2.2. *El segundo paso: casuismo por inclusión o exclusión del sistema, sin criterio objetivo alguno apreciable, de otros preceptos constitucionales*

Como ya se ha indicado, para el Tribunal Constitucional la pareja formada por los artículos 148 y 149 CE no agota la definición del sistema constitucional de distribución territorial del poder público, integra sólo el «marco de referencia principal» [como resulta del art. 147.2.d) CE], de modo que también otros preceptos constitucionales son relevantes para dicho sistema (STC 94/1985).

La referencia que tal marco proporciona resulta, sin embargo, poco precisa, ya que dicho marco permite, por ejemplo, que el Estatuto de Autonomía derivado de una iniciativa planteada sobre la base de los artículos 143-146 CE incluya la cláusula subrogatoria respecto de una materia reservada constitucionalmente al Estado central como la Administración de Justicia. Para el Tribunal Constitucional tal inclusión no merece la declaración de inconstitucional, sino sólo la de su inoperancia hasta que se reforme el Estatuto de Autonomía o se aplique el artículo 150.2 CE (STC 227/1988).

No puede sorprender así la dificultad para encontrar algún criterio objetivo, suficiente y satisfactorio bajo las decisiones del Tribunal Constitucional sobre los «otros» preceptos que son relevantes para el sistema de reparto competencial, es decir, un criterio que dé cuenta de por qué unos pocos preceptos si son relevantes (ejemplos: art. 122.1 CE para justificar la competencia sobre el estatuto del personal de la Administración de Justicia —STC 156/1990—; o art. 4.2 CE para hacer lo propio con la competencia autonómica en materia de bandera y enseña propia —STC 94/1985—) y otros muchos no lo son (ejemplos: art. 3.3 CE, en la STC 69/1988; art. 36 CE, en la STC 20/1988; art. 93 CE, en la STC 137/1989; art. 132 CE, en las SSTC 58/1982 y 85/1984; y art. 139.2 CE, en la STC 95/1984).

Se desliza el Tribunal Constitucional hacia un casuismo en modo alguno compensado por la afirmación de principio, a modo de construcción general luego desmentida parcialmente en el caso, de la existencia de un «modelo» o «sistema».

4.2.3. *El tercer paso: recurso al interés general para el «cierre» del sistema (más bien de la «lógica» de éste)*

Al estar «traducido» ya por los artículos 148 y 149 CE en títulos competenciales el entero interés general deducible del orden constitucional, el Tribunal Constitucional entiende que la cláusula «interés general» sólo es aplicable como tal a efectos de reparto competencial:

- En defecto de otro cauce idóneo para su satisfacción, pues ésta ha de tener lugar de ordinario a través de y no a pesar del reparto de competencias (STC 146/1986). Luce en este punto, como manifestación especialmente clara del efecto, ya apuntado, de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, la independización de los títulos competenciales enumerados en los artículos 148 y 149 CE respecto de su sustrato constitucional: el correspondiente de entre los círculos territoriales de interés general de que habla el artículo 137 CE.
- Excepcionalmente, cuando la determinación constitucional-legal de las competencias apele ella misma, de nuevo, al interés general (en este sentido son numerosos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional).

Se atribuye así a la cláusula del interés general una función final y residual que permite dotar de una determinada consistencia a la lógica del sistema de distribución territorial y cerrarlo desde el punto de vista de su operatividad funcional. Esto se consigue, sin embargo, a costa no sólo de la insistencia en el error antes denunciado al tratar de la regla general, sino de una importante contradicción a la hora de la aplicación al caso concreto de la propia doctrina, como también allí se dejó dicho. Pero además, la restricción así impuesta con carácter general a la aplicabilidad de la cláusula choca con:

- La importancia concedida al interés general nada menos que para la determinación del extenso y central campo de lo básico y, por tanto, para la ultimación misma de la delimitación de competencias en gran número de materias (SSTC 1/1982, 44/1982 y 14/1986).
- El carácter decisivo atribuido al interés general como límite de las competencias propias autonómicas, sobre todo en situaciones de emergencia (así, en materia de protección civil, STC 133/1990) y situaciones excepcionales para la defensa del medio ambiente (STC 329/1993).

4.3. El sistema constitucional mismo y su inconsecuente aplicación por el Tribunal Constitucional

4.3.1. Las dos piezas esenciales derivadas directamente de la Constitución

Los incisos iniciales de los apartados 1 de los artículos 148⁷⁴ y 149⁷⁵ CE, puestos en relación con el apartado 3⁷⁶ del segundo de dichos preceptos, no dejan lugar a duda sobre:

- 1.º El reposo del sistema de distribución territorial de competencias, por entero, sobre dos piezas esenciales: las materias y las competencias en o sobre ellas (llamadas por la doctrina del Tribunal Constitucional, las segundas, funciones o potestades; en este sentido STC 35/1982).
- 2.º La compleción del doble listado de materias en la operación de la *res extensa* a la que se extiende la gestión de los intereses de la totalidad de las instancias-comunidades territoriales integrantes de la organización territorial del Estado y, por tanto, la responsabilidad de éste como un todo, es decir, en los términos de los artículos 1.1 y 9.2 CE en punto a la realización continuada del orden social y económico que, presidida por el artículo 10 CE, se define en el Título II CE⁷⁷. La economía de los artículos 148 y 149 CE no admite, pues, la existencia de verdaderas lagunas en la enumeración de las «materias» sobre las que deben recaer las competencias distribuidas entre las instancias territoriales⁷⁸. El inciso inicial del artículo 149.3 CE sólo puede entenderse referido, consecuentemente, a las competencias sobre las materias no reservadas al Estado central según el listado del apartado 1 del mismo precepto y por el efecto de acotación en negativo que deriva del sentido en el que éste emplea el término «materia» para efectuar la reserva de competencia exclusiva: como equivalente a ámbito de la acción pública de extensión y alcance en cada caso precisados. La asunción estatutaria de competencias sobre «materias» al amparo de la acotación «negativa» de éstas por el artículo 149.1 CE en ningún caso puede justificar, pues, la restricción o la

⁷⁴ «Las Comunidades Autónomas podrán asumir *competencias* en las siguientes *materias*.»

⁷⁵ «El Estado tiene *competencia* exclusiva sobre las siguientes *materias*.»

⁷⁶ «Las *materias* no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La *competencia sobre las materias* que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...»

⁷⁷ Esta compleción está admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando la misma considera que los artículos 148 y 149 «traducen» acabada o agotadoramente, en competencias, la totalidad de los intereses generales a gestionar por el entero Estado en su diversas instancias territoriales según el artículo 137 CE. Ocurre que luego el manejo que el propio Tribunal Constitucional hace de su propia doctrina no es consecuente con este absolutamente decisivo punto de partida.

⁷⁸ La asignación de las competencias de la Administración local no tiene lugar directamente por la Constitución, sino a través del reparto competencial completo entre las dos instancias territoriales superiores, que son las encargadas, ya en el plano del desarrollo constitucional y en función del principio de autonomía local, de cumplir la referida asignación en ejercicio de las competencias legislativas propias.

lesión en cualquier otra forma de la extensión material y el alcance funcional de la reserva de competencia exclusiva a favor del Estado central, interpretada ésta únicamente desde la propia norma constitucional.

Siendo así lo reservado constitucionalmente al Estado central la clave misma del reparto territorial del poder constituido y estando la pieza «competencia» acotada por el binomio formal legislación-ejecución, es clara —como hizo notar con acierto F. Tomás y Valiente— la importancia de la pieza «materia», en tanto que —presentando mayor indeterminación— de ella depende, sin embargo, la extensión de lo reservado total o parcialmente al Estado central.

A pesar de la claridad de los respectivos incisos iniciales de los artículos 148 y 149 CE y de la economía —expuesta— del sistema que resulta de la combinación de estos preceptos, el Tribunal Constitucional —en el contexto del proceso de «construcción» del Estado autonómico y, por tanto, de la relevante significación atribuida en él al principio dispositivo⁷⁹— ha acabado por otorgar una más que discutible trascendencia a la diversidad de formulaciones con las que el constituyente ha cumplido, en los distintos puntos del inciso inicial del apartado 1 del artículo 149 CE, la determinación de materias que anuncia el inciso inicial de dicho precepto constitucional. Dejando ahora de lado la cuestión de la «exclusividad», sostiene en su doctrina, en efecto, que en tal norma la acotación del espacio decisional propio del Estado central se cumple mediante el empleo de diversas técnicas de tipología además compleja (por todas, STC 76/1983).

En esta primera afirmación, que no casa, en especial, con el hecho de que las materias y las competencias en o sobre ellas a que se refieren los artículos 148 y 149 CE «traducen» los correspondientes círculos territoriales de interés, hay ya, pues, una primera e importante distorsión del sistema constitucional, incluso en la inteligencia que del mismo dice tener el Tribunal Constitucional.

La coherencia con el sistema constitucional obliga a considerar que lo único que pueden hacer y, por tanto, lo único que efectivamente hacen los

⁷⁹ La potencialidad «descentralizadora» —conforme con el principio dispositivo— de la prescripción del inciso inicial del apartado 3 del artículo 149 CE se consigue con una interpretación «nominalista» de la pieza «materia», efectivamente adoptada por el Tribunal Constitucional. De esta manera, siempre que la «materia» asumida en un Estatuto de Autonomía no coincida nominalmente con alguna de las enumeradas en el apartado 1 del artículo 149 CE resulta posible el juego del inciso inicial del apartado 3 de este mismo precepto constitucional y la exclusión, por tanto, del juego del segundo inciso de idéntico apartado y precepto (productor de un efecto «recentralizador» entendido como enervante de la plena operatividad del principio dispositivo). La repercusión sobre la interpretación del capital inciso inicial del apartado 1 del artículo 149 CE es, así, evidente: este precepto pierde eficacia en su función de reserva al poder central, en exclusiva, de determinado espacio decisional. Y en la misma medida en que tiene lugar esa pérdida de eficacia, gana en consistencia el terreno «intermedio» que se considera, siempre sobre la base del principio dispositivo, que ha de haber entre el listado del artículo 148.1 CE —carente en la práctica de verdadera funcionalidad una vez superada la fase «fundacional» del proceso autonómico— y el del artículo 149.1 CE para que pueda operar la «asunción» de nuevas competencias en los Estatutos de Autonomía.

diferentes puntos o números del apartado 1 del artículo 149 CE es describir, delimitar, determinar o acotar las materias anunciadas en el inciso inicial del apartado, por más que dicha operación aparezca cumplida, eso sí, con empleo de diferentes técnicas. Consecuentemente, en modo alguno es admisible, como, sin embargo, hace el Tribunal Constitucional, confundir las «materias» con las delimitaciones o determinaciones de cada una de ellas a efectos de la reserva de competencia exclusiva a favor del Estado central, ya que unas y otras se sitúan en planos distintos. La diferente técnica utilizada para la delimitación o determinación de las materias sobre las que se concreta la referida reserva de competencia exclusiva podrá desde luego plantear específicas dificultades interpretativas, pero en todos los casos la operación sólo puede abocar a la clarificación del ámbito o el contenido de la materia correspondiente en tanto que responsabilidad exclusiva del poder central y nada más. Esta última, la materia sobre la que recae la aludida responsabilidad, es la que de suyo es por directa prescripción constitucional (y, por tanto, con vistas a una determinada realización continuada del orden sustantivo constitucional), trátase de la economía, las obras públicas o el medio ambiente.

A la distorsión objeto de crítica se añade aún la que produce el empleo, en «mezcla» diversa, de las técnicas utilizadas por el constituyente para precisar, de un lado, el ámbito material de la competencia exclusiva del Estado y, de otro lado, las funciones o potestades en o sobre ella; mezcla que se legitima aprovechando la obligada consideración del «objetivo» o el «fin» de la decisión o actuación públicas de cuyo enjuiciamiento desde el punto de vista del soporte competencial se trate. Es esta obligada consideración del objetivo o la finalidad de la acción del poder público de que se trate la que, a su vez, otorga (indebida) cobertura a la admisión de la definición estatutaria de supuestas nuevas «materias» mediante el sencillo procedimiento de su bautizo con nombre diferente al de las enumeradas en el artículo 149.1 CE, aunque exista coincidencia en la sustancia y, por tanto, el objetivo perseguido debiera haberse debido procurado realizar desde la responsabilidad asignada por la correspondiente «materia» del referido precepto constitucional. De esta suerte se diluye la consistencia de la «reserva» que efectúa el artículo 149.1 CE, pues deja de establecerse conforme a su estatuto propio: la Constitución y sólo ella, para serlo conforme a una ponderación de supuestas materias distintas a la luz del sistema de distribución territorial de competencias y, por tanto, también de la norma estatutaria creadora de la «materia» en ella asumida, tal como aquel sistema es manejado por el Tribunal Constitucional.

No puede sino compartirse, pues, la comprobación por G. Fernández Farreres⁸⁰ de que la interpretación del sistema constitucional desde el principio dispositivo, que es la que hace el Tribunal Constitucional, consagra (haciéndola estructural) y, además, incentiva la tendencia autonómico-estatutaria a buscar —a partir de la definición de objetivos o fines de la acción—

⁸⁰ G. Fernández Farreres, «La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico», *op. cit.*

nuevas perspectivas de contemplación de la *res extensa* responsabilidad de los poderes públicos para acuñar nuevas rúbricas y, por tanto, materias, a pesar de que, por definición, deba entenderse que la suma de las enumeradas constitucionalmente cubre por entero dicha *res extensa*. Las consecuencias de tal interpretación son, por ello: i) el incremento de la complejidad del reparto territorial de competencias; ii) la confusión del sistema, incrementada por el casuismo de las soluciones, y, finalmente, iii) la inseguridad de estas últimas. Pero, sobre todo, produce ceguera respecto del único punto de referencia seguro del sistema competencial: la lista del apartado 1 del artículo 149 CE y, en particular, su determinación de las materias que, desde el punto de vista de la realización del orden constitucional, son responsabilidad de la instancia nacional.

Al expuesto elenco de consecuencias ha de sumarse la falta de precisión en el deslinde de las materias o, si se prefiere, de los ámbitos competenciales que dan lugar a la diversificación tipológica de las competencias:

- Por de pronto, la confusión de los planos relativos a la materia y la potestad en o sobre ella por intermediación del objetivo o fin de la pertinente acción o actuación pública da lugar a supuestos abigarrados de «concurrency de competencias» que, en realidad y de ordinario, son más bien de «pseudoconcurrency», pues lo que en ellos se produce es propiamente una dificultad para el limpio deslinde entre uno y otro campo competencial. Las zonas grises fronterizas que resultan de esa dificultad plantean, sin embargo, problemas que se agotan en el plano de la interpretación. La dificultad en cuestión en modo alguno autoriza, pues, a desconocer que, jurídicamente, la única solución final admisible en los referidos supuestos es la de su incardinación en uno u otro de los campos competenciales posibles, el autonómico o el estatal en sentido estricto.
- La concurrency (perfecta) únicamente puede darse en la hipótesis excepcional de identidad entre materia y objetivo-fin de la acción o actuación pública (interés general perseguido por ésta). Y sólo tal hipótesis determina, en realidad, la entrada en juego de la cláusula de la prevalencia del Derecho del Estado en sentido estricto prevista en el artículo 149.3 CE; limitación del ámbito de aplicación de dicha cláusula que, de haberse observado, habría permitido ya la definitiva clarificación de su juego, que es objeto aún hoy, sin embargo, de debate.
- Alcanzada la conclusión anterior, del resto únicamente puede haber concurrency en la aplicación de normas pertenecientes a ámbitos competenciales distintos por razón de su incidencia sobre un mismo espacio territorial; supuesto éste que reclama solución a través de las técnicas de colaboración (cooperación y coordinación), todavía insuficientemente depuradas igualmente.

La complejidad actual de la distribución territorial del poder constituido no procede, pues, tanto del doble criterio materia/función-potestad con el

que opera y ni siquiera de la diversidad de perspectivas que permite en la aco-tación de las materias. Procede más bien del *modus operandi* del Tribunal Constitucional, que desmiente de hecho la economía del sistema del que proclama, sin embargo, ser mera aplicación. Pues ante los supuestos de actua-ciones reales del poder público a encajar en el referido sistema procede, con lógica propia y de forma ajena a las exigencias del sistema, interrogando, pri-mero, sobre el «contenido inherente al ámbito competencial», para responder a la cuestión en tales términos planteada básicamente mediante la indagación, en segundo lugar, del objetivo prioritario (*sic*) de la actuación. Este segundo y decisivo momento del razonamiento supone ya el recurso inconfesado ⁸¹ al «interés general», pero desligado de las estrictas exigencias interpretativas que impone éste ⁸². Se otorga así el Tribunal Constitucional a sí mismo un gran margen de apreciación, que es el que explica el casuismo de su doctrina y, especialmente, las soluciones diferentes a casos idénticos o análogos (ejemplos significativos: SSTC 42/1981 sobre regulación de la titulación de los biblio-tecarios de la Generalitat de Cataluña, y 153/1985, sobre calificación de espectáculos teatrales y artísticos).

4.3.2. *Las dos piezas complementarias, de origen sustancialmente jurisprudencial*

El expuesto *modus operandi* permite al Tribunal Constitucional recurrir, para completar el juego del sistema, a dos piezas, ya formales, complementa-rias, que todo lo más pueden considerarse «derivadas» de norma constitu-cional:

- La preferencia del título competencial específico sobre el general.
- La naturaleza normativa o ejecutiva de la potestad ejercitada.

Ninguno de estos dos criterios, en realidad en buena medida «superpues-tos» a la regulación constitucional, ofrece ni precisión, ni seguridad. El pro-pio Tribunal Constitucional tiene reconocido su carácter incierto y relativo (al punto de admitir en ocasiones su inversión): así, para el primero, en la STC 197/1996, sobre ordenación del sector petrolero y, para el segundo, en la STC 203/1992 sobre homologación de vehículos (asunto que se reconoce recon-ducible tanto a tráfico y seguridad vial, como a industria).

⁸¹ Y excluido en principio, según ya se ha dejado dicho, por la economía del sistema del que se parte y de cuya aplicación se trata.

⁸² Véase, en cuanto a tales exigencias constitucionales, L. Parejo Alfonso, «Interés público como cri-terio de control de la actividad administrativa», en el libro homenaje al Prof. Dr. Gumersindo Trujillo, Tirant lo Blanch (con el patrocinio del Gobierno de Canarias, Caja Canarias y el Cabildo Insular, Orga-nismo Autónomo de Museos y Centros), Valencia, 2005, pp. 201 y ss.

4.3.3. *La realidad constitucional: desvirtuación del sistema normado*

Por las razones expuestas, la aplicación real que del sistema de distribución territorial de competencias ha consagrado la doctrina constitucional supone:

- 1.º La quiebra de la ordenación constitucional misma del sistema por la vía de: i) la dilución de la pieza decisiva «materia», y ii) la formalización de criterios complementarios (en especial el representado por el binomio legislación-ejecución, que implica el encorsetamiento del entero ciclo de la gestión de los asuntos públicos en el esquema clásico normación-aplicación, prescindiendo de las características, en cada materia, de la relación determinada por el interés general)⁸³.

El proceso de desvinculación de las soluciones respecto del sistema constitucional normado, incluso en su interpretación con carácter general o abstracto por el propio Tribunal Constitucional, así como sus consecuencias, es perfectamente reconstruible a lo largo de la decantación de la doctrina de éste:

- El punto de ruptura aparece tempranamente en las SSTC 69/1982 y 82/1982. A pesar de la amplitud de las materias no ya de «montes», sino, sobre todo, del «medio ambiente» incluidas en el listado del artículo 149.1 CE y de la evidencia de que la responsabilidad de la instancia nacional por lo mínimo-básico comprende desde luego la conservación de los espacios naturales merecedores de protección, en dichas Sentencias acaba considerándose, sobre base exclusivamente estatutaria, la de los «espacios naturales protegidos» como «materia» independiente. El fundamento de esta consideración es puramente «nominal»: como en el listado del artículo 149.1 CE no figura nada bajo la denominación de «espacios naturales protegidos», debe concluirse que se está ante una materia susceptible de asunción estatutaria en virtud del artículo 149.3 CE. Esta conclusión se alcanza sin comprobación alguna de si es o no compatible con la reserva de competencia exclusiva que hace el referido artículo 149.1 CE.

Los posteriores pronunciamientos no han corregido este primer deslizamiento. No lo hace la STC 102/1995, capital en punto al medio ambiente, aunque ciertamente templó las consecuencias derivables de los iniciales de 1982, afirmando la incidencia de la competencia medioambiental básica (dada su amplitud) en la relativa a los espacios naturales protegidos.

⁸³ A este respecto es muy ilustrativa la solución alcanzada recientemente por el Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos; materia que no es casual, por ello, que esté, como se destaca inmediatamente en el texto, en el origen de la desvirtuación en la práctica del sistema constitucional. Véanse SSTC 194/2004, 35/2005 y 36/2005.

Pero de poco ha servido tal mitigación de las referidas consecuencias. Los pronunciamientos que se vienen sucediendo desde noviembre de 2004 han «borrado» sus efectos benéficos al proyectar sobre la primera doctrina el esquema formal del ciclo de la gestión pública que resulta del binomio legislación-ejecución, con el resultado de la supresión *a priori* de cualquier hipótesis de ejecución básica (ni siquiera de las admitidas excepcionalmente y en abstracto por el propio Tribunal Constitucional), cualesquiera que puedan ser los requerimientos que, en la realidad de las cosas y por la propia naturaleza de éstas, imponga el interés general a la acción del poder público.

- La brecha así abierta en el edificio conceptual previamente establecido por el mismo Tribunal Constitucional y que él dice, no obstante, siempre aplicar no tarda en ensancharse y generalizarse. Pronto, y por la misma razón, se admite como materia igualmente independiente la relativa a las «cooperativas» (STC 72/1983), la cual luego (incluso en los términos más extensos de «cooperativas de crédito y cajas de ahorro») se considera como competencia autonómica (por más que no exclusiva) incluso sin necesidad de previsión estatutaria expresa (STC 134/1992). A ella se añade la «materia» «denominaciones de origen» (STC 112/1995) y otras muchas.
- La discordancia con las bases que, sin embargo, se dice aplicar conduce a un movimiento de «compensación», que complica aún más el sistema en la práctica. Consiste la compensación en admitir la sustantividad de las «nuevas» e independientes materias de invención estatutaria (como, por ejemplo, ahora la de «defensa del consumidor y usuario»), pero i) precisando que en ellas hay aspectos reconducibles a materias del artículo 149.1 (STC 71/1982, confirmada por otras posteriores), así como ii) interpretando «expansivamente» estas últimas materias en el primer paso simplemente marginadas (STC 163/1994 y otras posteriores para la materia «casinos, juegos y apuestas» y SSTC 109/2003 y 152/2003 para la de «establecimientos farmacéuticos»).

La inconsecuencia del *modus operandi* queda así en evidencia. Si finalmente las nuevas «materias», que no son tales y sí sólo «fragmentos» de las materias del artículo 149.1 CE presentados bajo la simple veste de verdadera y diferente materia so pretexto de la persecución de determinado «objetivo» o «fin», no sólo pueden, sino que deben «reconducirse» a aquéllas, es por la exclusiva razón de que, en términos constitucionales, aquel «objetivo» o «fin» forma parte de la constelación de bienes o valores constitucionales imputados al círculo de intereses de la instancia nacional y, por ello, traducidos en el artículo 149.1 CE en «competencias exclusivas» del Estado en sentido estricto para

que sean los órganos de éste los que gestionen los correspondientes asuntos públicos. De donde se sigue el paradójico reconocimiento de la asignación constitucional a dichos órganos de la responsabilidad sobre la realización, en el curso del continuado desarrollo constitucional, de la completa constelación de los correspondientes valores y bienes constitucionales, con establecimiento, pues, de una inequívoca y plena relación de *interesamiento* (constitucional) entre aquéllos (los órganos generales del Estado) y éstos (valores y bienes constitutivos así de fines de la acción de tales órganos estatales, concretamente de tantos fines cuantos sean deducibles de dichos valores y bienes y caigan en el ámbito de la expresada responsabilidad). Luego no es que haya lugar a una reconducción a las materias del artículo 149.1 CE, es que se está en el ámbito propio de tales materias, de modo que el reconocimiento de competencia autonómica sólo es posible a partir del reservado a la instancia nacional.

- 2.º La no correspondencia, siempre en la doctrina constitucional, entre determinación en abstracto del sistema constitucional de distribución territorial de competencias y aplicación en la práctica del mismo conduce derechamente al casuismo y éste, a su vez, a la complejidad y la inseguridad de las soluciones. Para justificar este aserto basta con, de un lado, remitirse a las fórmulas empleadas en el proyecto de Estatuto catalán para, desde la asunción autonómica de competencias, «delimitar negativamente», según se dice, el espacio decisional y de actuación de la instancia general o nacional (fórmulas cuya ambigüedad desborda la ya tradicional de la cláusula «sin perjuicio» y que, por lo general, consagran el planteamiento del Tribunal Constitucional de legitimación de la creación de materias siempre que, en su caso, se acompañe de la previsión de la posibilidad de incidencia en ellas —sin precisión del alcance de ésta— desde las correspondientes materias del artículo 149.1 CE ⁸⁴).

⁸⁴ Paradigmático y al mismo tiempo extremo, pero, por ello mismo, muy ilustrativo de los riesgos de mutación constitucional al principio apuntados, es el caso de la materia «régimen local». El proyecto de estatuto catalán parte (a pesar de la mención que a la legislación general sobre régimen local se contiene en el art. 148.1.2 CE) de la posibilidad de asunción de competencia exclusiva en la entera materia, dado que ésta no está, como tal (literalmente), en listado del artículo 149.1 CE. Colocado así el régimen local (más allá de la «incidencia» que en él pueda tener el régimen jurídico básico conjunto para todas las Administraciones públicas) en *terra incognita* constitucional (primer paso erróneo, por lo ya dicho, ya que tal no existe a efectos competenciales), el fácil recurso a la potestad de autoorganización (la organización ha sido y continúa siendo entre nosotros campo de escasa densidad jurídica, donde prácticamente todo puede justificarse) posibilita argumentar la asunción competencial estatutaria. Aun aceptando la colocación de la cuestión en el terreno propio de la autoorganización, la garantía constitucional de la Administración local la sitúa en la escala de la autoorganización del entero Estado a que se refieren los artículos 1.1 y 137 CE. La autoorganización es y sólo puede ser aquí fruto de la pertinente «reflexión del Estado sobre sí mismo» de la que habla la doctrina del Tribunal Constitucional. Por tanto, en la materia no puede haber nunca (al menos para las entidades locales garantizadas constitucionalmente) competencia exclusiva autonómica, pues la competencia de las Comunidades Autónomas ha de convivir con la de la instancia general que sea suficiente para satisfacer la garantía

- 3.º Las consecuencias del apuntado desfase entre bases dogmáticas y aplicación práctica del sistema van más allá de lo dicho para alcanzar una que interesa, por su importancia, destacar por separado: la incapacidad final del sistema para absorber adecuada y totalmente las exigencias que a su traducción en acción estatal plantea la pretensión de efectividad del orden sustantivo constitucional o, si se prefiere, el servicio necesario de todos los poderes públicos constituidos al interés general. Esta incapacidad se manifiesta especialmente en la irreductibilidad de las únicas formas de manifestación de la actuación del poder público admitidas (la gestión por éstos de los asuntos públicos) a la heterogeneidad y evolución que a ésta impone la realidad de los intereses públicos.
- 4.º El fruto final no es otro, así, que la adaptación y consolidación de la verdadera lógica constitucional del Estado autonómico en términos no, como debería ser, de «construcción hecha», sino de «obra en construcción», es decir, de proceso continuo o, al menos, de horizonte o final no predeterminado. Esta concepción del Estado autonómico es justamente la que, además de haber favorecido los planteamientos de los nacionalismos, ha ralentizado y, más aún, dificultado el desarrollo de las indispensables técnicas dinámicas de relación interterritorial, operantes sobre la base de la lealtad institucional, para el correcto funcionamiento del tipo de Estado definido por la Constitución.

Por mucho que se la pondere es difícil sobrevalorar la trascendencia de esta desvirtuación del Estado autonómico. Su causa radica en el mecanismo que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, aporta verdaderamente el «cierre» del sistema de reparto territorial del poder constituido: la cláusula residual que en favor del Estado central contiene el artículo 149.3 CE. Pues desde el juego del principio dispositivo, cuya íntima vinculación con dicha cláusula luce en multitud de Sentencias del Tribunal Constitucional, la cláusula en cuestión se ofrece, según éste, no como referida a materias-responsabilidades que, siendo asumibles estatutariamente por las Comunidades Autónomas, aún no lo han sido efectivamente⁸⁵ o, incluso, que, siendo insusceptibles de ser reconducidas en sede interpretativa al reparto universal y acabado que efectúan los artículos 148.1 y 149.1 CE, sobrevengan por evolución, sino más bien como «referencia-trampa» en la que corre el peligro de caer cualquier competencia que no haya sido expresamente asumida en los Estatutos de Autonomía, aun en el contexto de la lógica del reparto constitucional ya efectuado y en virtud de la posibilidad del «hallazgo» legal de

constitucional (lo que remite a una competencia básica) y ser en el plano lógico «posterior» a (es decir, comenzar a partir de o allí donde acaba) esta última. La «desorganización» del modelo territorial definido por la Constitución no puede ser más completa: en realidad se trastoca de modo notable, sobre todo teniendo en cuenta sus efectos más que notables radicales sobre la articulación y el funcionamiento del poder público administrativo.

⁸⁵ Sentido éste que es el que deriva primariamente de la literalidad del precepto constitucional.

«nuevas materias». Y ello porque, según la STC 146/1992, la competencia estatal no es sino una competencia residual, por más que dotada de un núcleo duro garantizado por la Constitución; competencia sobre la que pueden percutir y percuten los Estatutos —justamente hasta su núcleo duro— mediante «sustracciones», que se encuentran legitimadas por efectuarse así «en el marco de la Constitución». Semejante construcción conceptual carente de verdadera base constitucional conduce derechamente a: i) la «excepcionalización» de la cláusula residual (es decir, a su aplicación sólo a los casos irresolubles), y ii) la enfatización del nominalismo en el manejo de las materias para evitar justamente la, en otro caso, obligada aplicación de la cláusula. De donde se sigue, como producto al que se vuelve una y otra vez, la potenciación de la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de reparto competencial y la incentivación de la dinámica de su sucesiva modificación para la ampliación «creativa» del techo competencial propio.

4.4. La salida de la lógica del proceso: la directa determinación constitucional del reparto territorial de las competencias

La realidad constitucional española comporta la indebida reducción de la organización territorial del Estado a un estado que se aproxima al líquido ⁸⁶, pues, no considerándosela constitucionalmente definida, se la entiende, en realidad, como un proceso que sólo conoce períodos más o menos largos de estabilidad y cuya permanencia y duración dependen de la activación de la iniciativa para la reforma estatutaria. De modo que, en realidad, el centro de gravedad del modelo territorial se ha desplazado de la Constitución hacia los Estatutos de Autonomía.

Dado que organización del Estado y orden social son elementos inescindibles del orden constitucional, en tanto que instrumento la primera para la óptima realización en cada momento posible del segundo, la apuntada realidad dista de ser satisfactoria. Más aún si se considera la inmersión del Estado-organización en la compleja tarea de construcción supranacional europea, ésta sí un verdadero proceso de fin y resultado aún inciertos. El edificio estatal dispuesto para hacer frente, con eficacia, a los riesgos que comporta la compleja sociedad actual, aunque ciertamente no debe petrificarse ciertamente, precisa sin duda de mayor estabilidad. No puede encontrarse en estado de «reflexión sobre sí mismo», si no permanentemente, de modo demasiado frecuente. Esta situación no contribuye precisamente a fortalecer los factores de legitimación del Estado social y democrático de Derecho. Explica, pues, al menos en parte, los sentimientos contradictorios de desazón e indiferencia que en la ciudadanía produce la actual coyuntura.

⁸⁶ Por conversión en permanente del resultado de la relativa licuación a que se vio compelido el constituyente a someterla para hacer posible la inevitable etapa de su «refundación» a partir de la organización del Estado centralista preexistente.

Por ello, y como se habrá advertido, el análisis precedente no apunta tanto a las soluciones finales de las reformas en curso cuanto a su método, contexto y finalidad. Se considera que justifica la afirmación de que se hace ya preciso, operando sobre la experiencia suministrada justamente por el proceso autonómico, alcanzar una construcción territorial del Estado con vocación de estabilidad, lo que requiere superar la actual realidad constitucional. Este objetivo exige la total constitucionalización del modelo y, en lo que aquí importa, del reparto territorial de competencias, siquiera sea entre las dos instancias superiores de la organización del Estado.

No hay otra salida, por tanto, que la ya sugerida por el Consejo de Estado: la de una reforma de la Constitución más amplia que la en principio proyectada. En esta reforma, la distribución territorial de competencias debería responder a las siguientes ideas:

- Supresión del doble listado de materias y, por tanto, competencias sobre ellas a favor de un único listado de las materias que se reservan *ex Constitutione* a la competencia exclusiva del Estado central. Dejando claro que la reserva así establecida se corresponde con la gestión de los asuntos públicos encomendada a la instancia nacional o central en la medida en que los intereses generales que se decanten legítimamente a partir del orden sustantivo deban afrontarse mediante políticas reconducibles a las materias comprendidas en ella.
- Definición también *ex Constitutione* de las competencias de las Comunidades Autónomas mediante la inversión de la cláusula residual para que ésta diga que todas las materias no reservadas expresamente al Estado central corresponden a las Comunidades Autónomas.

EEAA Y MODIFICACIONES ⁸⁷

CCAA	Aprobación EEAA	Modificación EEAA
País Vasco	LO 3/1979, de 18/12	
Cataluña	LO 4/1979, de 18/12	
Galicia	LO 1/1981, de 6/4	
Andalucía	LO 6/1981, de 30/12	
Asturias	LO 7/1981, de 30/12	LO 3/1991, de 13/3 LO 1/1994, de 24/3 LO 1/1999, de 5/1
Cantabria	LO 8/1981, de 30/12	LO 7/1991, de 13/3 LO 2/1994, de 24/3 LO 11/1998, de 30/12

⁸⁷ Fuente: *Informe Pi y Suñer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, pp. 95 y ss.

EEAA Y MODIFICACIONES (Cont.)

<i>CCAA</i>	<i>Aprobación EEAA</i>	<i>Modificación EEAA</i>
La Rioja	LO 3/1982, de 9/6	LO 3/1994, de 24/3 LO 2/1999, de 7/1
Murcia	LO 4/1982, de 9/6	LO 1/1991, de 13/3 LO 4/1994, de 24/3 LO 1/1998, de 15/6
Comunidad Valenciana	LO 5/1982, de 1/7	LO 4/1991, de 13/3 LO 5/1994, de 24/3
Aragón	LO 8/1982, de 10/8	LO 6/1994, de 24/3 LO 5/1996, de 30/12
Castilla-La Mancha	LO 9/1982, de 10/8	LO 6/1991, de 13/3 LO 7/1994, de 24/3 LO 3/1997, de 3/7
Canarias	LO 10/1982, de 10/8	LO 2/1996, de 15/1
Navarra	LO 13/1982, de 10/8	LO 1/2001, de 26/3
Extremadura	LO 1/1983, de 25/2	LO 5/1991, de 13/3 LO 8/1994, de 24/3 LO 12/1999, de 6/5
Islas Baleares	LO 2/1983, de 25/2	LO 9/1994, de 24/3 LO 3/1999, de 8/1
Madrid	LO 3/1983, de 25/2	LO 2/1991, de 13/3 LO 10/1994, de 24/3 LO 5/1998, de 7/7
Castilla y León	LO 4/1983, de 25/2	LO 11/1994, de 24/3 LO 4/1999, de 8/1
Ceuta Melilla	LO 1/1995, de 13/3 LO 2/1995, de 13/3	