

Una interpretación jurídica

GASPAR ARIÑO ORTIZ *

DECIA hace unos años en un trabajo dedicado a este mismo tema que cuando un español intente comprender (y ayudar a configurar, en lo posible) la organización territorial del Estado, debe hacerlo con la máxima prudencia y sentido de responsabilidad, sin dejarse llevar por dogmatismos, frivolidades o posiciones de partido (1).

Pues bien, con este espíritu, y cuando llevamos ya diez años de andadura constitucional y casi cinco de funcionamiento de todas las Comunidades Autónomas, me vuelvo a enfrentar con este tema de las autonomías, con este tema de la organización territorial del Estado que sigue siendo una de las claves del Estado constitucional.

Hay que empezar por decir que nuestro Estado es un diseño inacabado (hoy los socialistas de Cataluña vuelven a plantear esta cuestión) y en ello tienen su raíz muchos de los abundantes y graves problemas que se han planteado y se plantean desde la aprobación de la Constitución hasta el día de hoy. Ocurre que junto a la literalidad gramatical de los textos, la interpretación de las cuestiones constitucionales que afectan a la estructura y funcionamiento del Estado debe basarse en dos cosas: a) una *idea del Estado*, esto es, un concepto claro acerca de su naturaleza, su estructura, sus líneas maestras; éstas son aquellos "límites conceptuales relativos a la naturaleza e índole del Estado" de que hablaba Azaña en 1932; y b) una *conciencia clara de cuál es la realidad de las cosas* y ello en un doble sentido: en primer lugar, en cuanto a las exigencias de orden técnico, económico y aun de orden físico, que llevan consigo los distintos sectores o campos objeto de regulación; y en segundo lugar, por realidad de las cosas entiendo el conjunto de factores sociales, convicciones ideológicas, sentimientos populares e ideas imperantes que presiden en cada momento de la vida social y no se pueden desconocer. Estas ideas no son siempre y en todo lugar las mismas, y por ello la interpretación constitucional y estatutaria deberá adaptarse a esa diferente realidad de cada momento (o de cada lugar). Una Constitución no es un texto petrificado e inmóvil, sino abierto al cambio, sea éste ideológico, social e incluso tecnológico.

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Madrid.

(1) Para una visión amplia de esta problemática vid. mis trabajos "El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica (Contribución al estudio de un enigma jurídico estatal)", en el vol. col *La España de las autonomías*, II, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, págs. 11-117 y "Modelo de Estado, distribución del poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución de 1978" en *Homenaje a J. A. García Travijano*, Madrid, Colegio Universitario de Estudios Financieros, IEAL, 1983, págs. 249-278.

El caso es que en nuestro país no ha habido —ni hay— en el proceso autonómico, ni una idea del Estado, ni una conciencia clara de la realidad de las cosas. Los debates de las Cortes constituyentes y los mantenidos después, fuera de ellas, por quienes participaron en la constitución de esta nueva forma o modelo de Estado, así nos lo demuestran.

Nuestra Constitución, como se ha manifestado en repetidas ocasiones y por numerosos miembros de la comunidad científica, no se identifica plenamente por ninguno de los tipos o modelos de Estado hasta ahora conocidos por la doctrina jurídica: Estado unitario, Estado regional y Estado federal.

Nuestro sistema no puede ser calificado, sin más, como federal, en el estricto sentido que la Doctrina del Derecho Público da a este concepto. En primer lugar, porque ni el Estado español ni su Constitución son el frente de un pacto entre distintos Estados que se federan. No existe una característica propia de los Estados federales como es la de la doble soberanía. Las llamadas "nacionalidades y regiones" no tienen poder originario (esto es, soberanía, aun cuando fuera parcial) ni, por tanto, competencia constituyente como tienen los Estados miembros de un Estado federal, para darse —o reformar— sus constituciones. A diferencia de ello, los Estatutos de Autonomía no son normas que las Comunidades Autónomas se den a sí mismas, sino que son normas del Estado que se aprueban por las Cortes Generales, reconociendo a cada región o nacionalidad un ámbito de autonomía.

En segundo lugar, nuestro sistema judicial no tiene nada que ver con el propio de un Estado federal. En éste, como es sabido, existe un doble orden de tribunales: los tribunales de cada Estado y los tribunales federales. Aquí, el artículo 152 de la Constitución establece un orden judicial para las Comunidades Autónomas que no constituye un orden distinto sino que son meras demarcaciones del Poder Judicial del Estado, que es único según se desprende de los artículos 117, 122.1 y 149.1.5. El propio artículo 152 configura el Tribunal Superior de Justicia "dentro de la unidad e independencia de éste" (el Poder Judicial del Estado).

Finalmente, hay un tercer aspecto esencial para la construcción de una estructura federal de Estado, y es la existencia de una Segunda Cámara de representación territorial (el Senado norteamericano, el Bundesrat alemán). Pues bien, en nuestro país esa Cámara no existe, pues nuestro Senado, aunque por algunos sea llamado la "Cámara de las Autonomías", no tiene ni la composición ni las funciones de garantía del orden constitucional que tienen aquéllas.

Ahora bien, si todo ello es cierto, también lo es que en los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 no puede verse una simple norma "otorgada", aprobada por las Cortes Generales y sometida a la soberanía de éstas, sino una norma "pactada" que no ha sido elaborada ni discutida de acuerdo

con el procedimiento normal de las Leyes orgánicas, sino sometida simplemente, tras la discusión con representantes de la Comunidad, a un voto de ratificación final del Congreso, que tiene un carácter puramente simbólico. De ahí, que aun cuando tengan la condición formal de leyes orgánicas, el valor material de los Estatutos sea superior al de las demás leyes orgánicas, de modo que para su reforma o revisión es preciso obtener el acuerdo de la Comunidad, con voto de referéndum entre sus ciudadanos (artículo 152.2 C.E.) Ello significa que las Cortes Generales han cedido parte de su poder legislativo supremo y que se ha reconocido de algún modo el carácter fraccionado, esto es, federal de esas situaciones.

Hay que reconocer, por lo demás, que esa concepción política "pactista" de origen medieval, que está en el origen de la constitución de la unidad de España, ha sido recordada en la Constitución y sigue siendo reiterada con frecuencia en algunas regiones españolas; la Constitución alude a ella al hablar del "amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios ferales", aunque luego se diga que ello se hará "en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Para los foralistas, la autonomía "no tiene su fundamento en ninguna concesión otorgada, sino en un pacto de status, de naturaleza constitucional, imposible de modificar sin su consentimiento"; este régimen político-administrativo y económico fue, según ellos, el fondo de un "pacto de integración" que debe ser respetado porque tiene para estos territorios verdadero carácter de Ley Fundamental Constitucional, que no puede ser ignorada ni siquiera por la propia Constitución española. Así, pues, para navarros y vascos existe una especie de "soberanía foral" que es un poder propio y originario, y que encaja perfectamente dentro del modelo federal del Estado.

Estos planteamientos federalistas se dan también en Cataluña, si bien desde otras bases y con distintas razones, aunque con idéntico resultado. Son muchos los testimonios de políticos catalanes que abundan en la idea de la estructura federal del Estado y del pacto político subyacente a la formulación del principio autonómico de la Constitución y, en especial, en su Título VIII.

Pero estas ideas federalistas no son esgrimidas ni reclamadas por otras muchas regiones españolas que, con todas las tradiciones y peculiaridades que se quieran, no se sienten ni desean ser partes diferenciadas de la nación española. Simplemente desean un Estatuto regional para la gestión de sus intereses y un Gobierno descentralizado que acerque el poder al ciudadano.

Y esta es la realidad histórico-política y constitucional de España a la que hay que ofrecer cumplida respuesta. No se trata de uniformizar ni de homogeneizar, por arriba o por debajo, las regiones españolas. Se trata, por el contrario, de potenciar la diversidad, de garantizar el respeto a las

peculiaridades de cada una de las regiones, de devolver a sus pueblos el protagonismo de sus propios asuntos y, sobre todo, de ofrecer soluciones equilibradas y coherentes, que sean viables en el complejo Estado de finales del siglo **XX**.

Ante tan diversa realidad y bajo estas perspectivas, cabían tres posibilidades en la configuración del Estado:

a) Un *modelo federal* generalizado, homogéneo e igualitario, en el que todas las regiones alcancen el mismo nivel de autogobierno, que lógicamente alcanzaría el techo máximo fijado para las así llamadas nacionalidades históricas. Un federalismo moderno semejante al alemán, que asegure la unidad de acción.

b) Un modelo *regional* uniforme, con un amplio (aunque limitado) grado de autogobierno, una profunda descentralización administrativa y una clara y completa supremacía del Gobierno nacional —sus instituciones y sus leyes— sobre los Gobiernos regionales, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso de Italia.

Miembros de la
Comisión
Constitucional reunidos
en junio de 1978



c) Un modelo de Estado mixto, con elementos de los dos anteriores, que algunos han llamado *federo-regional*, y que implicaría un desigual grado de autogobierno entre las distintas nacionalidades y regiones españolas, en función de los elementos diferenciados de carácter histórico, cultural y sociológico, y también en función de las diferentes condiciones y capacidades de unas y otras.

Es claro que nuestra Constitución no quiso diseñar el primero de estos modelos (el federal), aunque aceptó, excepcionalmente, como hemos visto, algunos elementos de aquél (un autor español, con gran acierto, ha señalado que ya quisieran para sí los Estados miembros de alguna federación muchas de las competencias que ostentan algunas de nuestras Comunidades Autónomas, Cataluña y País Vasco por ejemplo); orientó a nuestras comunidades hacia el regional (recuérdese el famoso "café para todos" o los "bochornosos" casos de Andalucía, Valencia y Canarias, estas dos últimas con sendas leyes orgánicas de transferencia que tratan de asemejarlas a las comunidades del 151) y, queriendo o sin querer, perfiló un sistema mixto, que es quizás, y por extraño que parezca, la vestimenta jurídica que mejor corresponde a esta extraña realidad. Todo ello, en medio de una tremenda ambigüedad y confusión terminológica, bajo la que se trató de ocultar las profundas diferencias existentes entre los distintos planteamientos. Los redactores de la Constitución pensaron que en un momento posterior, con más paz y sosiego, podrían resolverse las grandes cuestiones de la construcción del Estado. Sin embargo, es patente que el paso del tiempo no está solucionando las cosas sino al contrario, se está prolongando indefinidamente el período constituyente. No se puede prolongar más una situación de tensiones y luchas entre un Estado central que se resiste a ser desmontado (en definitiva, a perder poder) y unos Gobiernos autónomos que de todo lo malo responsabilizan al Estado y ellos quieren permanecer eternamente inmaculados de los errores.

No es un problema de recortar cicateramente las competencias de las Comunidades Autónomas o, por el contrario, de ampliarlas excesivamente; de lo que se trata es de definir el modelo, de establecer un marco claro de principios y competencias, de instrumentar los mecanismos de articulación entre los gobiernos y de arbitrar medios de resolución rápida y clara de los conflictos que inevitablemente surgirán entre ellos. Ninguna de estas cosas se ha hecho hasta ahora y son sobre las que se debe dar el debate que la sociedad demanda acerca de la organización territorial del Estado, la construcción y desarrollo del "Estado de las Autonomías".