

## La descentralización política como forma de modernizar el Estado: el ejemplo español

### LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN EUROPA

La palabra Estado, desde que fuera introducida en la cultura política y jurídica del Renacimiento, ha designado una entidad caracterizada por un doble elemento. *Ad intra*, por la superación de los particularismos; esto es, la concentración de todas las formas de ejercicio del poder público en una sola instancia. *Ad extra*, por la independencia frente a los poderes exteriores y/o universales. El Estado como concepto o categoría supone, pues, el fin de los dos polos de vida política medieval: la poliarquía procedente de las formas de gobierno típicas del feudalismo y el universalismo, religioso (la "ciudad celestial" de san Agustín) o seglar (el Sacro Imperio Romano Germánico en sus distintas manifestaciones medievales, desde Carlomagno hasta la visión idealizada de Dante Alighieri).

Si el Estado aparece como monopolizador del poder, es lógico que su primera manifestación histórica (la monarquía absoluta) procediera al desmantelamiento de los particularismos. Este proceso no fue ni uniforme, ni llegó a término.

Hasta la Revolución liberal no se lograría terminar con la inmensa mayoría

de los privilegios y, por ende, de los particularismos jurídico-políticos, de raíz feudal. La revolución adoptó rápidamente la organización centralizada característica del Antiguo Régimen. No tendría sentido examinar aquí los motivos por los que el sistema revolucionario adopta una estructura estatal fuertemente centralizada. Baste, pues, apuntar que el Estado en la Europa occidental a partir del siglo xrx aparece fuertemente centralizado.

Sería muy inexacto sostener que la centralización fue la única solución adoptada por los regímenes liberales occidentales. La experiencia norteamericana, en primer lugar, la Confederación suiza, más tarde y, finalmente, las distintas construcciones adoptadas en la unificación alemana, muestran, elocuentemente, alternativas liberales a las formas estatales centralizadas. Sin embargo, a nadie se le oculta que estos tres ejemplos (prácticamente los únicos que podemos encontrar, pues el Imperio Austro-húngaro no puede enmarcarse en los sistemas de gobierno liberales) responden a necesidades históricas muy especiales. En concreto a procesos de unificación de Estados preexistentes que mal aceptarían su desaparición en el seno de una entidad centralizada superior. Por otra parte, también en los Estados fede-

rales se ha producido una profunda centralización.

En efecto, los Estados federales clásicos sufrieron un fuerte proceso centralizador derivado de las nuevas tareas asumidas por los poderes públicos para garantizar la estabilidad y crecimiento económico, así como la distribución equilibrada y justa de los recursos",

Los nuevos Estados, con la excepción de la España de la « República », no adoptaban estructuras descentralizadas<sup>6</sup>.

Tras la segunda Guerra Mundial se produce un claro cambio de tendencia. Los procesos descentralizadores vuelven a manifestarse. A nuestro entender, se pueden diferenciar dos oleadas en el renacimiento de tales procesos:

1. *La inmediata posguerra.* Con las Constituciones alemana e italiana se ensayan dos sistemas. Uno federal, heredero de la tradición germánica rota con la dictadura nazi, y otro, novedoso (regional), que toma muchos de sus elementos de la Constitución española de 1931 y que introduce una importante innovación en la corta historia constitucional italiana. Ambas soluciones, no por conocido es menos importante recordarlo, son consecuencia de la situación política concreta durante sus respectivos procesos constituyentes tras el fin de la guerra.

2. *A partir de 1970.* En esta fase encontraríamos dos tipos diferentes de procesos descentralizadores. En primer lugar, los derivados de nuevas estructuras territoriales de los Estados democráticos europeos que adaptan sus formas de organización sin alterar las bases de sus regímenes políticos: Dinamarca (autonomía para Groenlandia), Francia (proceso de regionalización de 1980 y 1982); Gran Bretaña (proyecto, nunca realizado, de *devolution* de poderes a Escocia y Ga-

les); y Bélgica (complejo proceso culminado en 1993 con la nueva Constitución federal de 5 de mayo). En segundo lugar, la adopción de estructuras descentralizadas por Estados del sur de Europa tras el fin de dictaduras fascistas o cuasifascistas. Aquí no sólo cambia la organización territorial del Estado, sino también sus bases legitimadoras: Portugal (autonomía para los territorios insulares) y España.

Como resumen, cabe decir que en Europa occidental se han generalizado los sistemas políticos descentralizados. Sólo los países nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia) y aquéllos de reducida extensión (Holanda, Luxemburgo, Grecia, Islandia e Irlanda) no han sufrido procesos de descentralización. En todos los demás o existe un sistema de distribución territorial del poder o, al menos, se produce un debate serio al respecto (caso de Gran Bretaña, tanto respecto a Irlanda del Norte como respecto a Escocia y, en menor medida, Gales).

Así, como punto de partida de este estudio, podemos afirmar que en Europa occidental se ha optado, en la última mitad del siglo, por formas de gestión del poder público que otorgan un papel relevante a entidades subestatales.

Pero, ahí acaban las notas comunes. Las formas de descentralización adoptadas son profundamente heterogéneas. Los procesos descentralizadores pueden tener un corte claramente federal, bien por ser herederas de una determinada tradición histórica (Alemania, Suiza y Austria), bien como consecuencia de la actuación de importantes fuerzas centrífugas (Bélgica). Pueden presentar también estructuras institucionales claramente alejadas de los "modelos" federales clásicos (Italia). Puede tratarse de una descentralización de funciones políticas

relevantes (caso de los países germánicos, Bélgica, España y, en menor medida Italia) o pueden ser descentralizaciones administrativas (Francia). Pueden partir de la sustancial identidad en la naturaleza y competencias de las entidades infraestatales (caso de los Estados federales), o de la diversidad entre las instancias regionales (casos de España e Italia), o de la concesión de autonomía sólo a determinadas zonas (Dinamarca y Portugal). Incluso, por último, se crean sistemas descentralizados no sólo sobre la tradicional base territorial sino, también y simultáneamente, sobre bases culturales (Bélgica).

Ante la heterogeneidad de los procesos cabe preguntarse si pueden existir elementos comunes a construcciones tan diversas. A nuestro juicio, al menos existe un motivo o causa general común que pretendemos concretar en las próximas páginas: la necesidad de adaptar la tradicional estructura centralizada del Estado a necesidades, probablemente antiguas, que se han manifestado con claridad en la última mitad del siglo. En definitiva, se ha tratado de *modernizar* el Estado. Esta afirmación requiere al menos una precisión: los procesos descentralizadores, tal como los entendemos, no son procesos desintegradores, aunque puedan llegar a serlo. Por ello, desde nuestra perspectiva, no se trata de recoger una, real o ficticia, *crisis del Estado*, sino de *adaptación y modernización del Estado*. Con independencia de las valoraciones ideológicas de la situación, parece alejado de la realidad sostener que el Estado se encuentra inmerso en una crisis general y aguda en la actualidad. Ni los procesos descentralizadores, ni la integración supranacional (sobre la que volveremos más adelante) han minado seriamente los

supuestos (políticos, sociales, culturales, económicos e históricos) fundamentales sobre los que se asientan los Estados de Europa occidental.

Planteado así el estado de la cuestión, procede justificar el ejemplo elegido para examinar el problema objeto de esta investigación: el proceso descentralizador español. Tal justificación podría ser múltiple, pero baste apuntar dos razones fundamentales.

Atañe la primera a que España ha sido un Estado tradicionalmente muy centralizado. Desde el acceso al trono de la dinastía borbónica, el carácter centralizado del Estado ha sido alterado sólo en dos ocasiones. En ambas, los resultados no pueden considerarse positivos desde el punto de vista de su eficacia. Y ello no sólo por su corta duración, sino también porque condujeron, bien a un proceso de desintegración del Estado (caso de la República), o bien fueron una de las excusas para justificar la rebelión militar (caso de la II República). A pesar de estas experiencias fallidas, el constituyente de 1978 vuelve a intentar la implantación de un sistema de autogobierno regional.

Se refiere la segunda a que el sistema instaurado en España a partir de la Constitución de 1978 no sigue el modelo federal clásico. No hay igualdad entre Comunidades Autónomas, ni en las vías de acceso a la autonomía, ni en las competencias. En este sentido podríamos considerar el sistema español como *asimétrico*. Esta asimetría, como es evidente, no es casual sino resultado de unas circunstancias (sobre todo políticas, culturales e históricas) a las que no es posible hacer frente ni desde la centralización, ni desde la adopción de modelos federales que no habrían ofrecido soluciones adecuadas.

Si sostenemos que estos procesos de descentralización, y en concreto el español, son una forma de modernización del Estado, debemos, antes que nada, mostrar que no se tratan de procesos que sigan los patrones clásicos del federalismo. Esto es, debemos demostrar que, efectivamente, son formas nuevas no equiparables a los tradicionales Estados federales.

#### EL ESTADO AUTONÓMICO: ¿UN MODELO DISTINTO DEL FEDERAL?

Pese a que, tradicionalmente, se ha distinguido el Estado federal de otras posibles formas de uniones de Estado (llámense Confederaciones, Uniones reales y uniones personales)", no ha existido una clara contraposición o comparación entre el paradigma "federal" y otras formas de descentralización política.

Y ello no porque no existieran fórmulas descentralizadas atípicas que no encajaban en dicho modelo", sino, más bien, porque eran encuadrables en el Estado federal, en tanto que éste aparecía concebido con gran flexibilidad para dar cabida a todas las formas no unitarias de organización territorial del Estado".

Sería necesario, planteada así la cuestión, establecer con claridad cuáles son los criterios capaces de permitir la diferenciación entre el Estado federal y otras formas de descentralización política.

Recientemente, J. Ruipérez ha tratado de establecer la distinción entre unos y otras a partir de la diversa protección otorgada al autogobierno de los estados o comunidades federales. Resumiendo su argumentación, y quizás simplificando en exceso, la clave para distinguir ambas figuras se encontraría en la forma de garantizar el autogobierno. Así, desde su perspectiva,

en la medida en que la autonomía aparezca reconocida y garantizada en la Constitución y, por ello, asegurada por la rigidez de la norma suprema, nos encontraríamos ante un Estado federal. Cuando la autonomía no aparece protegida por la norma constitucional no podría hablarse de un verdadero Estado federal<sup>11</sup>.

Tal conclusión, que enlaza claramente con la teoría del "proceso federal" de Friedrich<sup>12</sup> no resulta, a nuestro juicio, suficiente para explicar todas las diferencias existentes entre las formas de descentralización política. Un intento de definir los perfiles de la categoría federal excedería con creces el sentido y finalidad de este trabajo. A nuestro entender, mucho más útil para éste será establecer las diferencias que presenta el ejemplo objeto de examen, el sistema español, respecto al paradigma federal.

El llamado Estado Autonomo representa, a nuestro juicio, una forma de organización territorial diversa del Estado federal. Y ello no por accidente, ni resultado de un capricho doctrinal, sino fruto de una decisión consciente sobre la que profundizaremos más adelante. Presenta rasgos (como puede ser la garantía constitucional de la autonomía) claramente procedentes del Estado federal. Pero otros le alejan nitidamente de dicha forma de Estado.

Las diferencias entre la descentralización española y el Estado federal deben partir de la distinta consideración y naturaleza de las entidades territoriales que los integran. Esta diferente naturaleza va a implicar, además, dos diferencias accesorias.

La diferencia sustancial que separa al Estado federal del autonomo es el carácter estatal de las entidades territoriales que conforman el primero. En los

Estados federales se reconoce la estabilidad (*Staatlichkeit*) de sus miembros<sup>13</sup>.

La "estatalidad" para la doctrina y jurisprudencia alemanas, significa la existencia de un número mínimo de competencias en manos de los Lander. Sin embargo, esta forma de entender la estatalidad no es relevante para nuestro hilo argumental.

En efecto, lo que a nosotros nos interesa destacar del carácter estatal de los miembros de una Federación, por contraposición a lo que ocurre en España, son las consecuencias implicadas por tal estatalidad para la construcción del Estado descentralizado. De entre tales consecuencias destacaríamos tres, una ante todo simbólica y otras dos muy relevantes.

Los Estados miembros, en tanto Estados, tienen un *poder constituyente propio*. Decimos que esta consecuencia es más simbólica que real porque dicho poder constituyente se difumina, en gran medida, por su pertenencia a la federación. Efectivamente, la Constitución de los miembros ha de respetar, necesariamente, el contenido de la Constitución federal. Así, el hecho de que la norma institucional básica de las entidades territoriales componentes de un Estado se designe Constitución o Estatuto podría parecer tan sólo una cuestión meramente nominal. Ahora bien, no deja de tener una nada desdeñable importancia simbólica, y los símbolos, como mostró Smend<sup>14</sup>, son de indudable relevancia para la construcción jurídico-política de un Estado.

En segundo lugar, la estatalidad de los miembros significa que *todos los miembros de la federación son iguales* entre sí, no siendo posible, por tanto, la existencia de diferencias sustanciales entre ellos<sup>15</sup>. Cosa que, como veremos, es posible en el sistema español.

La tercera, y más importante, consecuencia de estatalidad de los miembros de una federación es la *necesaria participación de aquéllos en la aprobación y modificación de la Constitución federal*<sup>16</sup>. Esta participación en la reforma constitucional es lo que Friedrich denominó principio del *Consent*<sup>17</sup>. Este principio pone de manifiesto la idea de que toda alteración en las esferas competenciales de la federación, o de los miembros, requiere el consentimiento de las partes implicadas. O, al menos, una activa participación en el establecimiento de los límites de los poderes de ambas partes<sup>18</sup>.

El principio del *consent*, tendría explicación desde una perspectiva dinámica y desde un punto de vista estático. Desde una perspectiva dinámica, el principio del *consent* sería un residuo del origen contractual de las federaciones<sup>19</sup>. Es decir, la creación de una federación como consecuencia de la unión de varias entidades estatales preexistentes implica la participación de todas ellas en el acuerdo constitucional (el *constitutional arrangement*) que establece las esferas competenciales correspondientes a las partes implicadas. Esta explicación responde a una realidad en determinados Estados federales cuyo origen histórico efectivamente se encuentra en un acuerdo del tipo apuntado. Cuando el origen de la federación es resultado de un proceso de descentralización de un Estado unitario esta explicación sólo sería válida como hipótesis metodológica (a semejanza del uso realizado del Estado de naturaleza por determinados iusnaturalistas).

Desde un punto de vista estático, la estatalidad exige la intervención de los miembros en las alteraciones de sus poderes y funciones. La libre disponibilidad por los poderes centrales del ámbito

de autogobierno reconocido a las entidades estatales conformadoras de la federación impediría el aseguramiento de la intrínseca naturaleza estatal de aquéllas. Efectivamente, la única forma de asegurar que los miembros son auténticos Estados, es decir, siguiendo a Hesse, que se mantendrán como centros políticos de decisión legítima democrática, es que participen en cualquier modificación de su esfera de autogobierno".

La idea del *consent*, como ha señalado La Pergola<sup>21</sup>, inspira buena parte de la construcción teórica del Estado federal por lo que se manifestará en diversos aspectos<sup>22</sup> de la organización de las federaciones.

En España las Comunidades Autónomas no son Estados. Carecen de poder constituyente propio<sup>23</sup> y no participan en la reforma constitucional más que muy indirectamente<sup>24</sup>. Estas tres afirmaciones no son discutidas hoy por nadie.

Sin embargo, hay dos ideas que han de tenerse en cuenta en la caracterización de la naturaleza de las Comunidades Autónomas y que alejan el modelo español del resto de los Estados Europeos:

1. El artículo 2 de la Constitución española *reconoce* el *derecho* a la autonomía. No consagra un derecho creándolo *ex novo*. Lo reconoce siguiendo, precisamente, la técnica de los derechos fundamentales. Es decir, da valor jurídico a un dato preexistente: el derecho a la autonomía. Y los titulares de la autonomía no son, a diferencia, por ejemplo, de la Constitución italiana, las entidades locales, sino las *nacionalidades* y *regiones*.

2. La cuestión del artículo 2 podría quedar en una discusión meramente teórica, apegada a la literalidad de un texto no demasiado claro que responde a la necesidad de acuerdo y de consenso en

la redacción de la forma de reconocimiento de la estructura plural de España. Sin embargo, la relevancia de esta discusión se muestra con nitidez si la conectamos directamente con las formas de acceso a la autonomía. En concreto, con el juego del principio dispositivo. En efecto, el sistema diseñado en la Constitución prevé una activa participación de los territorios interesados en el acceso a la autonomía. Serán las propias provincias con vínculos comunes las que establecerán cuándo y cómo acceder a la autonomía. Esta libertad en la configuración de los elementos esenciales de la autonomía es lo que, quizás simplificando un poco, se ha denominado principio dispositivo. Conviene examinar a continuación algunas de las manifestaciones más interesantes de este principio.

Con carácter general, pueden distinguirse dos niveles de autonomía en el sistema español. Por un lado, la autonomía plena (supondría la asunción del máximo de competencias permitido en la norma constitucional) y, por el otro, la autonomía limitada (las Comunidades Autónomas asumirían un número más limitado de competencias).

Los territorios interesados en el acceso a la autonomía debían optar por uno u otro nivel competencial. Ahora bien, para acceder al máximo competencial permitido en la Constitución, debía demostrarse una *mayor voluntad de autogobierno*, Esta mayor voluntad autonómica se plasmaba en la necesidad de cumplir con unos gravosos requisitos en la iniciativa del proceso<sup>25</sup>. Sin embargo, y aquí está la clave para entender las diferencias entre "nacionalidades y regiones", determinados territorios tendrían privilegios para acceder al máximo autogobierno. Sólo se requería mayoría absoluta de los órga-

nos colegiados superiores de los entes preautonómicos<sup>26</sup> para que las Comunidades Autónomas que en el pasado (es decir en la n República) hubieran plebiscitado afirmativamente estatutos de Autonomía accedieran al máximo competencia! permitido en la Constitución (disposición transitoria 2ª de la Constitución).

Así, mientras que la mayoría de las regiones debían demostrar una cualificada voluntad de autogobierno para acceder a la autonomía máxima, *tal voluntad cualificada de autogobierno se les presumía* a los territorios que en el pasado hubieran aprobado Estatutos de Autonomía. Y, precisamente, en esos territorios (Galicia, País Vasco y Cataluña) existía un sentimiento nacionalista e, incluso en Cataluña y País Vasco, independentista, resultado de sus particularidades culturales e históricas.

Junto a estas tres Comunidades Autónomas, Navarra también accedió al máximo de autonomía por una vía privilegiada: la reforma, modernización y mejora de sus fueros tradicionales. Este territorio nunca había perdido sus peculiaridades jurídico-públicas, ni aun con el régimen franquista. Por ello, el Estatuto (Ley Orgánica de Reforma y Amejoramiento del Fuero de Navarra, LORAFNA) se presenta como una norma peculiar que supone la adaptación de tales fueros a la nueva realidad constitucional, sobre la base de una interpretación muy discutible de la disposición adicional primera de la Constitución<sup>27</sup>.

Las ventajas para estos territorios no se agotan en el mayor número e importancia de las competencias que, con tanta facilidad para los llamados territorios históricos, podían asumir. Además, el proceso de elaboración de sus normas

institucionales básicas, los Estatutos de Autonomía, era mucho más ventajoso que el del resto de Comunidades Autónomas<sup>28</sup>. Efectivamente, para las Comunidades Autónomas de máximo nivel competencia! se prevé, artículo 151.2, que los proyectos, elaborados por los representantes parlamentarios elegidos en las provincias interesadas, fueran discutidos por delegados regionales con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Si en esta discusión se llegara a un acuerdo, y en los cuatro casos se alcanzó, el texto se somete a referéndum, que requiere la aprobación en todas las provincias y, posteriormente, a un voto de ratificación, esto es, sin posibilidad de enmienda, por las dos cámaras.

La naturaleza de estos Estatutos es, pues, peculiar. No se trata de verdaderas Constituciones (no es un poder constituyente que actúe sin participación de instancias externas a él), pero tampoco sería correcto considerarlos, únicamente, leyes estatales, al menos desde el punto de vista de su elaboración. No podemos compartir la opinión de algún autorizado autor que ve en ellos un verdadero pacto entre el poder central y las Comunidades Autónomas concretas<sup>29</sup>. Pero sí debemos aceptar, cuando menos, que se trata de normas muy peculiares que ni siquiera pueden equipararse con el resto de Estatutos de Autonomía". Y, debemos reiterarlo, ello no es una casualidad.

Teniendo en cuenta lo hasta ahora expuesto, encontramos en España cinco Comunidades Autónomas con mayores competencias que las doce restantes. Estas mayores competencias, expresadas en unos textos jurídicos de naturaleza peculiar, derivan bien de un procedimiento agravado en el acceso a la autonomía, bien de peculiaridades específicas. Las úni-

cas peculiaridades expresamente enunciadas en la Constitución son las históricas, aprobación en el pasado de un Estatuto de Autonomía y vigencia de los fueros históricos. Pero, a nadie se le oculta, también existen unas evidentes peculiaridades culturales y políticas que, precisamente, afectan a los territorios privilegiados en el acceso a la autonomía.

En resumen, las entidades territoriales conformadoras de la estructura descentralizada en España no pueden considerarse verdaderos Estados. Pero tampoco cabe entender que se traten de entidades creadas y reguladas desde las instancias centrales. Y, desde luego, no es posible equiparar, en su naturaleza, a las diferentes Comunidades Autónomas. Atendiendo al proceso de acceso a la autonomía, al número e importancia de sus competencias (aunque en este punto se ha producido en los últimos años un notable acercamiento, fruto de la reforma de los Estatutos de Autonomía) y a la forma de elaboración de sus Estatutos, tal equiparación resulta imposible. Tal imposibilidad puede encontrar su explicación en que la construcción constitucional distingue la naturaleza de las "nacionalidades" y la de las "regiones".

Decíamos que la diversa naturaleza de las Comunidades Autónomas respecto a los Estados miembros de una federación era la diferencia fundamental capaz de distinguir el modelo federal del autonómico. Pero, además, de ésta se pueden deducir otras de indudable importancia, aunque accesorias respecto de aquélla.

Si las Comunidades Autónomas no son Estados preexistentes, la Constitución española no puede ser, ni siquiera como hipótesis metodológica, resultado de un pacto entre entidades estatales. No existe, pues, un *constitutional arrangement*

que dé origen al Estado complejo. Por ello tampoco se prevé que las entidades territoriales hayan de concurrir como tales a las reformas del texto constitucional (no intervinieron en su elaboración, luego no sería lógico que participen en su reforma), especialmente en las relativas a la distribución de competencias. Es decir no existiría ningún reflejo del principio del *consent*. La garantía de la autonomía sería únicamente la rigidez constitucional o, por decirlo en los términos del profesor La Pergola, la «intangibilidad de las competencias»<sup>31</sup>.

Esta segunda diferencia nos lleva a una tercera de modo directo. El principio del *consent* se refleja en diversos aspectos de las federaciones. Es el "humus" que nutre muchas de las figuras del Estado federal<sup>32</sup>. Aquí nos interesa destacar una. Si el *consent* exige que las entidades miembro de un Estado federal participen en la reforma constitucional y en otras cuestiones que les afecten directamente, las federaciones recogen los mecanismos institucionales adecuados para canalizar tal participación. Esta es una de las explicaciones de las cámaras de representación territorial. Pero no bastaría apuntar la existencia de estas cámaras, que nominalmente podría existir (caso español e italiano); es necesario que estas cámaras efectivamente representen a las entidades territoriales como tales y, sobre todo, que tengan unas competencias adecuadas para canalizar de modo efectivo y real la participación de los Estados en las decisiones de la Federación. Este "reflejo institucional" de *consent* existe, en mayor o menor medida, en los Estados federales<sup>33</sup> y no en España.

La naturaleza peculiar de las Comunidades Autónomas explica la existencia de figuras tomadas de los sistemas federales.

La primera de ellas sería, como ya se ha apuntado, la garantía constitucional de la autonomía. Una segunda, muy ilustrativa, sería las formas de control por el poder central de las actividades de las entidades territoriales. En efecto, en España el control sobre la actividad autonómica es de naturaleza jurisdiccional. No existen, excepto en casos muy concretos<sup>34</sup>, controles de naturaleza política sobre las Comunidades Autónomas y, menos aún, controles políticos previos sobre su actividad legislativa. Esta construcción muestra, a su vez, el alejamiento del modelo español respecto a los restantes sistemas de descentralización (política y administrativa) que utilizan controles políticos sobre las instancias subestatales como consecuencia de la naturaleza claramente subordinada de tales instancias. En el sistema español, dada la naturaleza política de las comunidades Autónomas, no caben controles de oportunidad sobre su actividad, sino únicamente controles jurisdiccionales que establezcan la adecuación de sus actuaciones a la Constitución.

#### COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Sentadas las bases anteriores y expuesta la peculiar naturaleza de la autonomía y de la construcción del Estado autonómico, pueden ya señalarse los extremos que nos llevan a considerar esta forma de descentralización como una vía para la modernización del Estado.

Es necesario, para no inducir a error, precisar las páginas siguientes. En éstas deseamos señalar cuáles son las funciones que debiera cumplir la descentralización en España. No se pretende hacer un diagnóstico de la realidad. Las funciones

que a continuación exponemos no se han desarrollado totalmente. Los resultados, por ello, tampoco han sido espectaculares. Existen aún importantes fallos en la dinámica del Estado autonómico que no es posible olvidar. Pero tal cosa no impide reconocer los fines inspiradores de la descentralización política en España.

Esta nueva construcción supone el establecimiento de estructuras peculiares de descentralización del poder para solucionar tres cuestiones, nuevas o antiguas, que no encontraban respuesta suficiente en las estructuras estatales clásicas, unitaria o federal.

*Primera. El estado autonómico pretende resolver la cuestión de los nacionalismos periféricos y de las culturas diferenciadas dentro de España.* En tal sentido, pues, cumple una *función de resolución de conflictos socio-políticos y culturales.*

La creación de entes territoriales intermedios capaces de canalizar las pretensiones de autogobierno de sociedades que por motivos históricos, sociales y culturales, se sienten, o, simplemente son, diferentes del resto del Estado es una de las funciones primordiales de esta forma de descentralización. Ahora bien, esta solución no se concibe desde la equiparación absoluta del resto de entidades infraestatales componentes del Estado. Tal equiparación no se produce ni desde la perspectiva de las facilidades para el acceso a la autonomía, ni desde las competencias que pueden asumir. Incluso en niveles competenciales idénticos la presencia de particularidades culturales en determinadas zonas (no sólo en las llamadas Comunidades Autónomas históricas) hace posible que en tales Comunidades Autónomas se desarrollen políticas de promoción y protección de sus culturas específicas

que, evidentemente, no son posibles en otras.

Esta es una intención clara del constituyente. No cabe la equiparación entre Comunidades Autónomas, porque la realidad territorial a la que el sistema debe hacer frente no es ni homogénea ni uniforme. Se intenta pues dar salida a las particularidades creando distintos niveles y no igualando artificialmente situaciones no homogéneas. Y todo ello preservando la existencia del Estado como realidad conjunta, en palabras de Heller<sup>35</sup>, como unidad de acción y de decisión. Se trata de un Estado asentado sobre nuevas bases que, lejos de eliminar el pluralismo territorial, lo fomenta, incentiva y se nutre de él para enriquecerse cultural, política y socialmente. En este sentido, pues, la distribución asimétrica desarrollaría una *función de integración* en el sentido descrito por Smend hace más de medio siglo<sup>36</sup>.

*Segunda. El Estado autonómico aparece como una vía para profundizar en el gobierno democrático de la sociedad.*

Ello debido a tres motivos. En primer lugar, por la tradicional identificación entre acercamiento de las decisiones políticas a los ciudadanos y control popular de tales decisiones. Identificación que ha dado lugar a la general creencia, cuyo origen podríamos encontrar, quizás, en los "federalistas" Hamilton, Madison y Jay<sup>37</sup>, de que los sistemas descentralizados son más democráticos.

En segundo lugar, no cabe desconocer la influencia de las experiencias federales o descentralizadoras en otros momentos de la historia de España. En efecto, los dos intentos (la Primera y Segunda República) representan las dos únicas situaciones en que puede afirmarse la existencia de un régimen constitucional auténticamente

democrático en España. La identificación entre descentralización y democracia, por tanto, podía ser más acusada que en otros Estados durante la elaboración de la Constitución.

En tercer lugar, a nuestro juicio éste es un motivo más relevante, por la situación creada durante el régimen franquista. En efecto, éste se caracterizó por una clara voluntad de negación de la pluralidad cultural de España. La reacción ante tal actitud durante la agonía y fin del régimen condujo a la inevitable conexión entre distribución territorial del poder y democracia. En tal sentido las viejas ideas que inspiraron a los aliados la imposición a los constituyentes alemanes (por otra parte plenamente de acuerdo con ellas) de un sistema federal para, mediante la distribución vertical del poder, dificultar la implantación de sistemas autoritarios, tenían aún, en la España de 1977, plena vigencia.

Obviamente entre esta segunda función y la anterior hay una evidente y muy profunda conexión. La profundización democrática será tanto más acusada cuanto mayor sea la conciencia de las particularidades de la sociedad que se autogobierna autónoma y democráticamente. La existencia de sociedades diferenciadas que orientan su propio autogobierno de acuerdo con sus peculiaridades de modo democrático es, pues, otra de las funciones fundamentales que desarrolla el Estado Autonómico. Esto es, el Estado Autonómico desarrolla, en segundo lugar, una *función democratizadora*.

Aún debemos conectar estas dos funciones con la tercera, para tener una adecuada comprensión de todo el sistema.

*Tercera. El Estado autonómico aparece como un sistema de mayor eficacia de*

*los poderes públicos en la resolución de los problemas.*

La descentralización puede producir efectos beneficiosos en la gestión adecuada de los intereses colectivos. Tras esta construcción parece subyacer el llamado principio de subsidiariedad. Este principio, conocido hoy por su reconocimiento en el Tratado de la Unión Europea, tiene su origen en la doctrina social-cristiana. En virtud del mismo se considera que las decisiones políticas/públicas han de tomarse en el nivel más cercano posible al ciudadano. Es decir, los niveles políticos de decisión más alejados del ciudadano sólo deben intervenir cuando sean los únicos capaces de resolver los problemas con la debida eficacia.

Ello supone la estructuración de las decisiones en varios niveles, de forma que cada uno tome sólo aquéllas para las que resulta más eficaz. Si una determinada cuestión admite su solución desde niveles inferiores, deben ser éstos los que la resuelvan. La intervención de niveles superiores sólo se extendería hasta donde fuera imprescindible desde la perspectiva de la eficacia.

De este modo los problemas más cercanos al ciudadano deben ser resueltos por instancias cercanas a él. Ello permite un mayor conocimiento de tales problemas y, por tanto, de sus posibles soluciones por los órganos políticos y, simultáneamente, una mayor capacidad de control democrático de tales decisiones políticas. Ahora bien, como la complejidad de la sociedad actual no permite que los niveles más cercanos al ciudadano puedan resolver muchos de los problemas fundamentales de los Estados actuales, se escalonan las distintas instancias confiriendo a cada una las competencias que no pueden ser ejercidas

eficazmente por los niveles inmediatos inferiores.

Esta construcción presenta como un todo coherente el funcionamiento de los cuatro niveles de decisión en la mayoría de los países europeos: el local, el regional, el estatal y el supranacional.

Con independencia de la valoración que realicemos del sistema (y sobre todo de su funcionalidad), sí parece poco discutible que la diferenciación de niveles de decisión según el tipo de problemas que deben resolverse es una decisión positiva desde el punto de vista de una mejora en la eficacia de los poderes públicos.

Desde esta perspectiva, pues, la descentralización en España desarrolla una *función de aumento de la eficacia* de la administración pública.

Esta función no debe desconectarse de las dos anteriores. La mejora en la eficacia se produce desde la integración de zonas con peculiaridades históricas y culturales, por tanto las que mejor conocen y pueden resolver los problemas planteados por tales particularismos y, todo ello, desde la profundización en el principio democrático.

Esto es, la mayor eficacia de los poderes públicos se debe obtener a partir de la integración y de la democracia. Ello ha de plantearse mediante la intervención directa de los ciudadanos en todas las instancias políticas (que han de estar legitimadas democráticamente) y a través de una participación indirecta. Participación indirecta que se canalizaría mediante las entidades intermedias, también legítimas democráticamente, tanto en las decisiones de los niveles superiores como en la puesta en práctica de las políticas aprobadas. Es decir, la construcción de varios niveles de decisión política requiere la participación de las instancias

inferiores en los superiores y en la ejecución de las decisiones tomadas por aquéllos. Sólo así es posible que la función de mejora en la eficacia sea compatible con las funciones de integración y de democratización expuestas con anterioridad.

Es, probablemente, en este aspecto en el que más camino deba aún recorrerse. Las nuevas construcciones requieren tiempo para adaptarse adecuadamente a la realidad. Pero es grato observar cómo este proceso de adaptación se ha venido produciendo, a raíz de la profundización en la Unión Europea, en los diversos Estados europeos e incluso en España. El innato dinamismo, diría Friedrich, que caracteriza a los Estados descentralizados ha dado pruebas de una innegable vitalidad en el marco de la Unión Europea" y ha permitido, con diversos grados de éxito, que la profundización en las ideas de eficacia no suponga ni el fin de los Estados, ni la existencia de particularismos o peculiaridades de base regional, ni la lesión al principio democrático. Con todo, es en este último elemento, el principio democrático, en el que aún debe avanzarse, especialmente en el campo de la integración supranacional.

#### CONCLUSIONES

1. El Estado nació como entidad superadora de los particularismos territoriales. Hoy aparece como ente que los reconoce y dota de autogobiernos.

2. Los particularismos territoriales en la actualidad surgen como resultado de factores muy diversos y, por tanto, con distinto grado de intensidad en los Estados de Europa occidental. Ello explica la heterogeneidad de los procesos de des-

centralización no encuadrables en categorías claramente definidas.

3. Las peculiaridades localizadas territorialmente también pueden tener muy distinta relevancia en el seno de un mismo Estado. Por ello, no es posible encauzarlas mediante la categoría clásica de los Estados federales. Así puede explicarse la aparición de procesos descentralizadores "asimétricos", en los que la naturaleza y competencias de los entes territoriales no son iguales, y "particulares", en los que la descentralización sólo se realiza para determinadas zonas y no para la totalidad del territorio.

4. La descentralización en España no puede incluirse en la categoría de las Federaciones por la falta de homogeneidad entre Comunidades Autónomas. Esta heterogeneidad explica la casi nula participación regional en la reforma constitucional y la ausencia de órganos capaces de asegurar su intervención en las decisiones conjuntas que les afecten directamente.

5. El llamado Estado autonómico pretende cumplir tres funciones: la integración del pluralismo territorial en una unidad superior; la profundización en el gobierno democrático; y la mayor eficacia de los poderes públicos. Tales funciones no deben contemplarse aisladamente, pues sólo tienen sentido desde una perspectiva conjunta que las englobe de modo que se complementen unas a otras.

6. El Estado ha demostrado una gran capacidad para adaptarse a nuevas necesidades. En este sentido la descentralización política puede constituir una vía para modernizar el Estado.

RAFAEL BUSTOS GISBERT  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Salamanca

1. Piénsese, por ejemplo, en los reinos de Castilla y Aragón. En el primero los particularismos de origen nobiliario fueron eliminados (con algunas excepciones) por la reina Isabel al tiempo que Fernando de Aragón no lograba los mismos resultados en su reino. En Castilla no desaparecerían casi totalmente (junto a los privilegios de las ciudades) hasta Carlos I. Pero, aún encontramos residuos de tales privilegios en la actualidad. También podemos encontrar reminiscencias de la idea del Imperio en Carlos I (o en su consejero Gattinara) o, incluso, en Napoleón, con el que se defiende un imperio universal con un fuerte componente religioso («una cruz, un imperio, una espada» escribe Hernando de Acuña).

2. Al menos la revolución que nos interesa: la francesa. Las revoluciones británica y americana presentan peculiaridades en este punto que las alejan claramente de la tradición continental.

3. En esencia tales motivos se resumirían en una absoluta contraposición entre los dogmas revolucionarios y la existencia de particularismos o de centros de decisión diferentes de los estatales. Desde las ideas de omnipotencia de la voluntad general como expresión de la razón y de igualdad de los ciudadanos ante la Ley, hasta las necesidades económicas de la triunfante clase burguesa, la ideología liberal toleraría mal la coexistencia de diversidad de regímenes jurídico-políticos en el seno de un mismo Estado.

4. Sobre este proceso véase, como obras clásicas en la materia, K. HESSE, *Der Unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962, y M. J. REAGAN y J. G. SANZONE, *The New Federalism*, Nueva York/Oxford, 1981.

5. En la Constitución española de 1931 podemos encontrar elementos comunes a los procesos de descentralización posteriores. No los examinamos aquí, tanto por su corta vigencia (durante la República sólo se aprobó el Estatuto catalán, los otros dos, vasco y gallego, se aprobarían con la Guerra Civil ya comenzada), como, sobre todo, porque las peculiaridades relevantes para esta investigación fueron asumidas por la Constitución italiana de 1947 y por la española de 1978.

6. Ello condujo a K. LoEWENSTEIN a considerar que los Estados federales o descentralizados eran una realidad en vías de extinción. *Vide: Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1986, pp. 375 y ss.

7. El carácter asimétrico de la descentralización en España ha sido destacado, entre otros, por J.J. ÜONZÁLEZ ENCINAR, "El federalismo asimétrico",

En A. Monreal (Ed.) *El Estado de las Autonomías*, Madrid: Tecnos, 1991. Para el autor, el Estado español es un verdadero Estado federal por reunir los caracteres mínimos que definen este modelo. Pero, tal cosa, no oculta, a su juicio, la falta de homogeneidad entre Comunidades autónomas. Por ello se trataría de un federalismo asimétrico. En cierto sentido esta interpretación, y otras similares, constituyó una reacción frente a las tendencias uniformadoras que, inspiradas por buena parte de la doctrina administrativista, tuvieron su máxima expresión en la Ley Orgánica de las Administraciones Públicas y Autonomías, LOAPA, declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 76/1983 de 5 de agosto. Por otra parte, hoy es un punto claro el reconocimiento de la existencia de "hechos diferenciales" en determinadas Comunidades Autónomas (fundamentalmente Cataluña y Euskadi) que impiden una absoluta uniformidad entre todas ellas, 8. Véanse, G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, Vol.11, Madrid: 1915, pp. 462 a 527; C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza, 1982, pp. 345 y ss, M. GARCÍA PELAYO aborda en sólo cinco páginas esta cuestión a la que denomina el Estado Unitario descentralizado. Esta forma de organización territorial se distinguiría del Estado federal por la ausencia de autonomía constituyente de los miembros y por la inexistencia de una cámara de representación territorial. Estudia en profundidad, sin embargo, el tema del Estado federal y el de las Uniones de Estado. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Revista de Occidente, 2ª ed., 1950, pp. 205 y ss.

9. Al respecto el trabajo, a principios de siglo, de G. JELLINEK, *Fragmentos de Estado*, Madrid: Civitas, 1981, es un punto de referencia obligado, pues examina situaciones jurídicas de descentralización totalmente atípicas para las categorías manejadas en su época,

10. Una excepción clara sería el Estado configurado en la Constitución de 1931 definido como Estado "integral". A nuestro juicio, el Estado integral puede verse como un antecedente inmediato de las nuevas formas de descentralización asimétrica, por lo que las consideraciones que a continuación se realizan en el texto serían trasladables al sistema de organización territorial republicano.

11. J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *la protección constitucional de la autonomía*. Madrid: Tecnos, 1994.

12. C. J. FRIEDRICH. *Trends offederalism in theory and practice*, Nueva York, 1968. Para este autor,

el federalismo es ante todo un proceso continuo de búsqueda de equilibrio entre fuerzas centrífugas y centripetas. En la medida en que éste es un proceso dinámico, se pueden observar diversos grados de descentralización en los Estados federales según predominen unas u otras fuerzas. Todos serán Estados federales, pero los grados de descentralización serán cambiantes y, por tanto, no serán ni uniformes ni estáticos.

13. La doctrina alemana ha estudiado esta cuestión en relación con la cláusula de intangibilidad contenida en el artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn ó *Grundgesetz* (GG). Dicho precepto declara irreformables la división de la Federación en Lander, la participación de éstos en la legislación federal y el carácter federal de la República alemana (en relación con el artículo 20.1 GG). Dicho carácter federal ha sido interpretado de forma que no puede afectarse, mediante reformas constitucionales, a la estatalidad concreta (*Eigenstaatlichkeit*) de los Lander, entendida ésta como la existencia de un mínimo de competencias aseguradoras de la cualidad de los Lander como entes legítimos de decisión política democrática. Véanse K. HESSE. "Bundesstaatreform und grenzen des Verfassungsänderung" en *AoR*, H. 98, 1973, pp. 7 y ss para el carácter estatal de los Lander y pp. 14 y ss para su concreción como entes legítimos de decisión política democrática.

14. R. SMEND, *Constitución y Derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985; véanse, sobre todo, pp. 95 y ss.

15. A este respecto, ya C. SCHMITT (*Teoría de la Constitución*, Cit. pp. 357-359) destacó que las antinomias inherentes a la construcción del Estado federal sólo podían resolverse sobre la base de la homogeneidad de los miembros.

16. Por este motivo nos parece insuficiente la construcción de J. RUIPÉREZ. En los Estados federales y en los descentralizados políticamente la garantía última de la autonomía se encuentra en la Constitución y en su rigidez. Pero, en los Estados federales, los miembros de la federación participan activamente en la modificación formal de la Constitución. Tal cosa puede no ocurrir en los demás Estados descentralizados. Formalmente la garantía es la misma, la Constitución, pero, atendiendo al procedimiento de reforma la garantía es muy distinta, hasta el punto de poder afirmar que prácticamente es inexistente en los Estados descentralizados y muy eficaz en los Estados federales.

17. C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism...*, Cit. pp. 90-91, véase también *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 388-389 y 408 y ss. En Europa las ideas del *Consent* han sido estudiadas con profundidad por A. LA PERGOLA; véanse los trabajos recogidos en *Los nuevos senderos del Federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

18. Por consentimiento no se entiende unanimidad. Se requiere el consentimiento de la federación y la aprobación por una mayoría cualificada de los miembros. La unanimidad haría prácticamente inviables las modificaciones. Este principio explicaría el procedimiento de reforma tanto de la Constitución americana (requiere el voto favorable de 3/4 partes de las legislaturas de los estados miembros), como de la alemana (necesita el voto favorable de 2/3 del Bundesrat, compuesto por delegados de los gobiernos de los Lander), 19. Véase LA PERGOLA, "Residuos de la Confederación en el Estado federal". En: *Los nuevos senderos del federalismo*. Cit. pp. 229 y ss.

20. Se sobreentiende que la garantía de las esferas competenciales en los momentos de vigencia normal de la Constitución se encuentra en la modificabilidad dificultada de la norma constitucional y en la existencia de una instancia de control de constitucionalidad de las normas encargada de asegurar, entre otras cosas, el respeto de todas las instancias a la distribución de competencias establecida en la norma constitucional.

21. A. LA PERGOLA, "El empirismo en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de C. Friedrich". *Revista de Estudios Políticos*, N° 188, 1973, p. 71. En el mismo sentido, G. DE VERGOTTINI, "Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas", *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 14, 1986, p. 13.

22. Así la intervención de los miembros en la legislación aparece como irreformable en Alemania, la intervención de los miembros en los *territorial readjustments* es un elemento común a muchos federalismos (aunque no en el alemán); la participación en la conclusión de tratados internacionales que afecten a sus poderes a través de las Cámaras altas también es una nota habitual, etc.

23. Las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas son los Estatutos de Autonomía. No son normas constitucionales en la medida en que su aprobación y reforma requieren la intervención del poder legislativo central.

24. El Senado español representa a las comunidades Autónomas sólo de forma muy limitada. Por ello, aunque se requiere la participación del Senado en la reforma constitucional, las entidades regionales no intervienen como tales en todo el proceso de reforma.

25. Los establecidos en el artículo 151.1 de la Constitución. Sólo Andalucía intentó y consiguió superarlos, no sin grandes dificultades e, incluso, con verdaderos fraudes a la Constitución.

26. Durante la transición, es decir antes de la aprobación de la Constitución, se establecieron regímenes provisionales de autonomía en casi todo el territorio español. En tales sistemas preautonómicos se creaban diversos órganos, siendo el más relevante el órgano colegiado superior de naturaleza representativa.

27. La disposición adicional primera se limita a «amparar y respetar» los derechos históricos forales y a ordenar que la actualización del régimen foral se realizará en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

28. Navarra siguió también en este punto una vía peculiar. En efecto, el acuerdo alcanzado por el ente preautonómico y los poderes centrales condujo a un texto de consenso tramitado como Ley Orgánica al que las Cortes no hicieron modificaciones. A pesar de todas sus peculiaridades, la LORAFNA es un verdadero Estatuto de Autonomía, y como tal ha sido considerado por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 16/1984 de 6 de febrero.

29. Véase, J. RUIPÉREZ ALAMILLO, "Principio dispositivo, distribución constitucional de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias". *Debate Abierto*, N° 5, 1991, p. 100.

30. Los Estatutos de Autonomía restantes fueron elaborados por órganos mixtos (compuestos por los representantes parlamentarios de los territorios interesados y los miembros de las Diputaciones Provinciales) y enviados a las Cortes Generales como proyectos de ley. Es decir, fueron tramitados como verdaderas leyes estatales y en su aprobación no se requería ni un acuerdo atípico (como el previsto entre los delegados regionales y la Comisión Constitucional del congreso), ni el referéndum en las provincias.

31. A. LA PERGOLA, "Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il Diritto comparato". *Quaderni Regionali*, N° 3, 1985, p. 38.

32. A. LA PERGOLA, "El empirismo en...", Cit. p. 71.

33. Piénsese en el Bundesrat alemán, compuesto por delegados de los gobiernos de los Lander y con importantes competencias en la legislación del Bund e incluso, ahora, en los asuntos relacionados con la Unión Europea. Igualmente en el caso americano se prevé un Senado con representación igual de todos los Estados miembros, también con importantes competencias no sólo en la legislación, sino también en materia de relaciones internacionales. Con todo, el caso americano es más complejo por la peculiar naturaleza de su sistema de partidos y por la "fuerza política" de los Estados. Sobre estas ideas y las vías indirectas de canalización de la influencia estatal en las decisiones federales véase el trabajo clásico de H. WECHSLER, "The political safeguards of federalism: the role of the states in the composition and selection of national government". *Columbia Law Review*, Vol. 54, 1954, pp. 543 y ss.

34. Sólo la llamada coacción federal del artículo 155, copiada del sistema federal alemán y pensado sólo para supuestos excepcionales (de hecho aún no ha sido utilizado en ninguna ocasión) y la posibilidad de que el gobierno solicite la suspensión de la vigencia de una norma autonómica al recurrirla ante el Tribunal Constitucional (artículo 161.2). Tal suspensión es automática pero, transcurridos cinco meses, el Tribunal debe decidir si procede su levantamiento o no. Podría pues, considerarse un control político sólo temporal, pues transcurrido el plazo citado se necesita una decisión jurisdiccional para mantener la suspensión de la norma impugnada.

35. H. HELLER, *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 246 y ss.

36. R. SMEND, *Constitución y Derecho constitucional*, Cit. Véase respecto a los Estados federales y el papel integrador de éstos, pp. 276 y ss.

37. A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY escribieron, para defender la aprobación de la Constitución americana, *El federalista*. Existe versión española (México: Fondo de Cultura Económica, 1943).

38. Así en Alemania, en Austria, en Bélgica, en Italia y en España se han articulado mecanismos, de muy diversa naturaleza e importancia, para permitir la participación de los entes regionales en las decisiones europeas, bien directamente ante los órganos europeos, bien, indirectamente, en la formación de la voluntad del Estado.