

BREVES APUNTES SOBRE LA NUEVA PLANTA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS*

José Luis Cascajo Castro
Universidad de Salamanca

I. Consideraciones generales

A la altura de las actuales circunstancias, el Estado de las Autonomías representa una nueva versión de la forma territorial del Estado, que intenta resolver la cuestión del equilibrio interno de poderes en España.

Como es de sobra sabido, la constitución española vigente de 1978 ha abierto el camino a un empeño descentralizador que modifica la forma de Estado, desde el punto de vista de la distribución territorial del poder político.

Un proceso de cambio de esta magnitud tiene que resultar siempre arduo y costoso, más aún —si cabe— en un Estado de raíces seculares como el nuestro.

Demasiadas veces se olvida que éste es un fenómeno que no compete en exclusiva a los juristas. Tampoco es sólo una cuestión de transferencias, de acusado contenido económico. Representa también un notable hecho de cultura. Y es precisamente esta última dimensión la que encaja con dificultad en los vaivenes coyunturales de la política, sobre todo de la política partidista «tout court».

Hoy día, el tratamiento jurídico de las formas territoriales de Estado suele ser menos formalista y más funcional. No es tampoco ajeno

* En el presente trabajo, que sólo pretende recoger el acervo común de ideas básicas, a modo de breve apunte, sobre el Estado de las Autonomías, se prescinde del habitual acompañamiento bibliográfico. Las fuentes de conocimiento científico de esta materia, ya se han volcado en manuales, monografías e informes a los que me remito de manera general. Otras referencias han surgido de artículos de opinión, publicados en órganos de la prensa diaria.

a las transformaciones del Estado-nación, cuyas paredes maestras se debilitan con el simultáneo protagonismo de instituciones internacionales y de nuevos entes públicos territoriales, que se denominan Comunidades Autónomas en el caso de nuestro ordenamiento jurídico.

Al estudiar los diversos procesos de integración y descentralización política los juristas han aprendido que sin el conocimiento de los datos históricos y políticos precisos, resulta estéril cualquier enfoque dogmático de las formas territoriales del Estado. Han experimentado también la dificultad de llevar a cabo un análisis racional, cuando se trata de fenómenos que implican una tremenda carga emotiva como el despertar de algunas etnias o la explosión de fuerzas centrífugas incontroladas. Además asisten a un debilitamiento de las autoridades centrales de los Estados y de un preciso principio de solidaridad, capaz de contener en un mismo sistema político una cierta homogeneidad en las condiciones de vida y de desarrollo económico.

La constitución española ha permitido que los distintos territorios, que no coinciden exactamente con las antiguas regiones históricas, pidieran su autonomía política. Es cierto que las denominadas Comunidades Autónomas históricas, entendidas como aquellos territorios que en el pasado plebiscitaron afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía, han constituido —en distinto grado— la punta de lanza de esta demanda que, pronto, se generalizó por todo el territorio del Estado sin excepción alguna.

Hoy, resulta evidente la mayor complejidad y diversidad de nuestra actual forma de Estado. Al margen de las convencionales clasificaciones al uso, la presente estructura territorial del Estado ha supuesto un giro copernicano en relación con el histórico modelo estatal de planta unitaria, fuertemente centralizada.

En los primeros tiempos de vigencia de la constitución de 1978 era patente, en mi opinión, la falta de señas de identidad de la forma territorial del Estado. No encajaba con facilidad en los habituales esquemas del Derecho Comparado. Por otra parte la fuerza centrífuga de los emergentes nacionalismos periféricos que parecía surgir como súbito accidente histórico, se presentaba en conjunción inseparable con las aspiraciones democráticas del nuevo ordenamiento. Este ya no se limitaba a garantizar tan sólo la libertad de los individuos sino también la de los grupos territoriales, con idéntica técnica jurídica. Entre otras razones, el derecho de participación ciudadana, la demanda política de un alto grado de autogobierno y también, sin duda, un factor de reacción frente a la férrea situación anterior, venían a respaldar el principio constitucional de la autonomía territorial.

A partir de aquí, cabe repetir a modo de doctrina general, que autonomía y descentralización son, al menos como aspiración, los nombres de la

nueva organización de los poderes públicos basada en la participación directa de la sociedad. Tampoco conviene olvidar que descentralización política significa modernización y renovación del Estado sin desequilibrar irremisiblemente su estructura. Se ha recordado hasta la saciedad, algo tan obvio como que la negociación y el pacto son elementos indispensables del Estado compuesto que nuestra Constitución ha organizado. Por eso carece de sentido apelar en cada momento a lo que constituye una exigencia fundamental del sistema. En pocas materias como en ésta, el consenso constituyente necesita de una permanente revitalización. Un proceso político de esta magnitud no puede ser conducido «a golpes» de la mayor o menor voluntad «autonomista» del partido en el gobierno.

En el Derecho Comparado el régimen jurídico de la autonomía se ha adoptado, en ocasiones, sólo para ciertas partes del territorio, dejando que subsista la centralización en el resto del país, o que se establezcan formas más tenues de descentralización. En nuestro caso no ha sido así y el proceso autonómico efectuado representa ya un viaje sin retorno.

II. Antecedentes históricos

Ya indicó JOVER ZAMORA que, entre los tres cambios radicales —tres planos de ruptura— que 1873 trae consigo, uno de ellos se refiere a la «sustitución del Estado unitario y centralizado, alumbrado por los Decretos de Nueva Planta de Felipe V, perfeccionado por los moderados a lo largo de la era isabelina de acuerdo con modelos franceses, por un Estado descentralizado y —por más que ello no pasara de la definición utópica y de los proyectos constitucionales— de estructura federal».

La precedente indicación puede servir para entender los esfuerzos que se fueron sucediendo, a partir de esa fecha, en la búsqueda de una nueva distribución territorial del poder político.

Parece oportuno recordar también, como incluso el pragmático historicismo canovista prevenía frente a las concepciones exclusivistas de todo signo, apreciando a las Naciones que no pretenden la uniformidad, que no tienen la adoración de la simetría; Naciones que todo lo hacen y realizan por el desenvolvimiento natural de las ideas y de las necesidades del país y que sobre todo cuando dan un paso, no suelen tener que volver a desandararlo. En este punto resulta del todo pertinente remitirse a la reciente clarificación que ANDRÉS DE BLAS ha hecho sobre la idea de nación en CÁNOVAS DEL CASTILLO, y remitirse también a la historiografía más valiosa que trabaja en la construcción de una memoria nacional, no excluyente, razonablemente compartida.

Como es bien sabido, las fórmulas estatales de tipo federal no encontraron acogida en el ámbito de nuestra cultura política. En la Introducción de SOLÉ TURA a «Las Nacionalidades» de PI Y MARGALL se puede leer que: «En realidad, el federalismo no consiguió conectar a fondo con el movimiento obrero, en su doble componente socialista-comunista y anarquista. Tampoco encontró la adhesión del grueso de la intelectualidad democrática. Y pese a los escauceos federalistas de los nacionalismos, su conexión con éstos fue precaria y contradictoria».

Son conocidas las prevenciones de los mismos constituyentes de 1931, incluso frente a la propia expresión «federal». Es cierto que en el manifiesto de la Agrupación de intelectuales al servicio de la República se podía leer que el Estado español tradicional había llegado entonces al grado postrero de su descomposición. Y también es notorio que, entre los puntos esenciales del programa de la citada Agrupación, figuraba el de la máxima autonomía. Sin embargo esta postura significaba al mismo tiempo un no rotundo al federalismo. Al que, en palabras de ORTEGA, era preciso combatir, considerándolo como una idea anticuada característica del antiestatismo del siglo XIX en sus comienzos. La diferencia entre autonomismo y federalismo consiste en que este plantea la terrible cuestión de las soberanías particulares, lo cual en un Estado durante siglos unitario sería, según ORTEGA, una absoluta regresión.

Sin embargo esta cuestión no escapaba al certero juicio de AZAÑA, que la elevaba al rango de problema capital y fundamental en la organización del Estado.

La solución republicana de la denominada «cuestión regional» ha sido calificada de muy distintas formas. Para J. TARRADELLAS se trataba de una de las tentativas más inteligentes que se han llevado a cabo en España, para resolver el gran problema de su equilibrio interno. Según SÁNCHEZ ALBORNOZ la fórmula del estado integral autonómico era perfecta frente al problema que la diferenciación regional suscitaba, dada la dualidad peninsular. Para GONZÁLEZ CASANOVA no fue sino una ingeniosa forma de hacer frente, durante el proceso constituyente, al denominado problema catalán, que no consiguió asentar constitucionalmente (retóricas aparte) el principio de autonomía regional.

El modelo republicano de «Estado integral» venía a representar una especie de «tertium genus» entre lo unitario y federal, que no imponía la autonomía política sino que la permitía, poniendo a disposición de los territorios interesados la facultad de transformarse en organizaciones políticas específicas.

En el ámbito del mejor Derecho Comparado no se ha dejado nunca de apreciar, favorablemente, el conjunto de modalidades de distribu-

ción de competencias establecido en la constitución de 1931. Algunos lo han calificado, incluso, de hijo notable dentro del ámbito del federalismo funcional, junto a los modelos alemán y austríaco de entreguerras. Años más tarde, tanto su aciertos como sus errores pesaron, decisivamente, en el ámbito de los constituyentes de 1978.

A este ánimo no parece que pudiera ser también ajeno, la apología de la unidad impuesta y entendida como expresión de la máxima virtud, durante el franquismo.

La generalización de la autonomía política como regla de organización de todos los territorios que integran el Estado, constituye sin duda el fenómeno más notable de los primeros años, críticos, de andadura constitucional. Al leer algunos datos de la crónica de la transición política, prolongada a estos efectos hasta 1982, se tiene la impresión de que las fuerzas políticas del centrismo pecaron de improvisación y descoordinación en este grave contencioso de la forma territorial del Estado. Esta patente falta de claridad de ideas, no estuvo carente, en mi opinión, de un cierto papanatismo respecto a las fuerzas políticas de los nacionalismos periféricos. Entraron aquí en juego una serie de factores, cada vez más conocidos y mejor analizados, entre los que cabría apuntar desde una connotación «derechista» del principio unitario, identificado en la memoria colectiva con el nacionalismo centralista de viejo cuño, hasta la falta de acierto en la resolución de la cuestión vasca.

A partir de esos primeros momentos, el camino recorrido en la construcción y funcionamiento del Estado de las Autonomías es ya tan manifiesto, que no admite valoraciones globales. Manuales jurídicos, informes de todo tipo y un sinnúmero de heterogéneas fuentes analizan meticulosamente la nueva planta del citado modelo de Estado, apenas visible en el originario diseño constitucional. RUBIO LLORENTE ha escrito que supone un avance gigantesco hacia la solución de un problema con el que España lidia desde hace 200 años, pero también apunta que la generalización de la autonomía política no ha aportado la solución que de ella se esperaba para el gran problema de los nacionalismos.

III. Crónica de un proceso: Constitución española y desarrollo autonómico

Al inicio del proceso de elaboración de los primeros Estatutos de Autonomía, se imponían fundamentalmente dos posibles alternativas al desarrollo del modelo de Estado: o bien una interpretación en clave nacionalista y diferenciadora del derecho a la autonomía, o por el contrario

otra de signo homogeneizador que considera el citado derecho como un problema general de la estructura del Estado, territorializada por completo.

La primera vía de desarrollo se puso pronto en práctica con la aprobación de los Estatutos del País Vasco y Cataluña (1979) y un poco más tarde con el de Galicia (1981). En ese tiempo, la política autonómica de la denominada UCD (Unión del Centro Democrático) determinó, sin precisar su alcance, que todos los demás territorios se convertirían en Comunidades Autónomas, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 143 de la constitución. Como consta ya en la crónica política, esta opción fue truncada como consecuencia de la aprobación en Andalucía del referendun previsto para el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución.

Los llamados Pactos Autonómicos de 1981, acordados entre el gobierno de la UCD y el PSOE, supusieron un giro muy significativo hacia la segunda de las alternativas enunciadas. El escrupuloso cumplimiento de estos acuerdos determinó, entre otros efectos, que a finales del mes de febrero de 1983 se aprobaran los últimos Estatutos de Autonomía, con la fijación casi completa del mapa autonómico, y la definición de todas las Comunidades Autónomas como entes de naturaleza política, dotados por tanto de la estructura organizativa prevista en el artículo 152, es decir, Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente.

La sentencia 76/1983 del Tribunal Constitucional sobre la denominada LOAPA (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico) vino a recordar que la constitución y los estatutos de autonomía son intocables para el legislador del Estado y, en consecuencia, sólo pueden ser reformados por los procedimientos establecidos constitucional y estatutariamente al efecto. Se pone en evidencia, con especial énfasis, la capacidad del estatuto de autonomía para determinar en combinación con la constitución el sistema de distribución de competencias.

Entre 1983 y 1988 podemos situar una etapa de rodaje del Estado de las Autonomías. La constante pugna en torno al reparto de competencias, bajo la cobertura jurídico-procesal del conflicto de competencias, se traslada al Tribunal Constitucional. La estadística es bien elocuente al respecto, llegándose a promover hasta 96 conflictos sólo en el año 1986. La juridificación de estos conflictos, con ayuda de la técnica citada, permite la intervención decisiva de la jurisprudencia constitucional, cuya importancia en la construcción de nuestra actual forma territorial de Estado, resulta difícil de exagerar.

Con posterioridad a 1989, la crónica del desarrollo autonómico pone de relieve la persistencia de las dos tendencias, diferenciadora y uniformadora, a las que antes hacíamos referencia. La distribución territorial del gasto público adquiere ya una dimensión considerable. Se presta una mayor atención a los mecanismos de cooperación entre las administraciones públicas. Y se firman los Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992 que pretenden posibilitar, con la experiencia acumulada, un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto. Estos nuevos pactos hacen posible la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas que habían seguido la vía del artículo 143 de la Constitución. Y establecen también los mecanismos que deben canalizar las relaciones de colaboración entre administraciones: conferencias sectoriales, entre las que cabe destacar la de asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, planificación y programación conjunta, o las Comisiones bilaterales de cooperación.

Después de los Pactos de 1992, nuevos retos han surgido en el horizonte del Estado de las autonomías: la idea de la Administración única, la cesión del 15 % del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, el régimen jurídico de la llamada normalización lingüística en Cataluña, el alcance de los denominados «hechos diferenciales», el alcance de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, etc.

Si todo proceso de descentralización política es, por definición, dinámico y en consecuencia abierto, en el caso español, esta característica se encuentra particularmente marcada.

En un informe reciente sobre la materia se puede leer que la situación en lo referente a la cuestión de la distribución territorial del poder en España es mejor hoy que en 1980. La voluntad de diferenciación y la sensación de diferencia persisten, pero se dispone de más capacidades para gestionar los conflictos y la percepción general es que las Autonomías han sido positivas y deben incluso aumentar sus competencias.

IV. Principios constitucionales del Estado: unitario, autonómico y dispositivo

En la España de hoy es claramente discernible un doble nivel territorial de gobierno, que se proyecta sobre ámbitos propios y diferenciados. Se dice por ello que responde al modelo del Estado compuesto: el nivel del Estado «strictu sensu» y el de las Comunidades Autónomas.

Los principios que forman el arco de bóveda de tan compleja construcción de la morfología política son el de unidad del Estado

junto al de autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran, además del llamado dispositivo o de voluntariedad de los territorios interesados.

Al fundamentar la constitución española dan la indisoluble unidad de la Nación española, la esforzada fórmula del artículo 2 de nuestra norma fundamental obsequia al principio unitario con una formulación rotunda.

En unas circunstancias en que vuelve a invocarse el derecho de secesión, se asiste al fenómeno de la desmembración de algunos Estados, se acentúa con fuerza el derecho de autodeterminación de los pueblos y se viven unos procesos de cambio tan intensos y rápidos como los actuales, el principio de unidad de los Estados pierde, naturalmente, su tradicional consistencia. Todo ello viene además acentuado si se magnifican los factores que separan y casi se ocultan los que unen.

En nuestro caso no faltan disposiciones constitucionales que juegan a favor del citado principio. Aunque no puede existir uniformidad entre las distintas Comunidades Autónomas, se establece un «status» básico igual para todas ellas, así como un principio de homogeneidad político-institucional entre las mismas. El principio de igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos en cualquier parte del territorio, junto al imperativo de solidaridad entre las distintas partes del Estado y el principio de unidad de mercado, son también elementos esenciales de las exigencias unitarias del modelo español.

El principio de autonomía se traduce en el derecho de las nacionalidades y regiones a convertirse en Comunidades Autónomas (artículo 2 de la Constitución española) (C.E.), para convertirse también en un principio organizativo del propio Estado (artículo 137 C.E.), mediante el que se expresa y concreta el autogobierno de los diversos pueblos que integran España. Como es bien sabido, para asumir este papel disponen de instituciones y poderes de naturaleza estatal, que les diferencian de las otras entidades territoriales (entes locales), que están dotados de un tipo de autonomía cualitativamente diferente.

A estas alturas está bien claro que las Comunidades Autónomas son centros de gobierno con capacidad política propia. Tienen reconocida la potestad de autoorganización y una potestad legislativa y ejecutiva, de la que pueden hacer uso en la medida de sus competencias. En último término, no cabe olvidar que este ámbito de autonomía viene protegido por el propio Tribunal Constitucional.

El principio dispositivo vincula la forma de acceso a la autonomía con la voluntad manifestada por los territorios interesados. De modo que el capital problema de la vertebración del Estado termina en las

manos de las fuerzas políticas. En este terreno la constitución española no se caracteriza por contar con preceptos muy precisos, ni por presentar un modelo muy acabado. Por el contrario la opcionalidad y el principio de libre disposición marcaron el comienzo de esta experiencia. La operación de reconstrucción del Estado se concibió como un proceso articulado, según formas y ritmos distintos, en función de cada zona y de las propias exigencias locales.

Es llamativa la falta de determinación constitucional por lo que afecta a cuestiones del mapa autonómico, remitidas a ese tipo de actos normativos complejos que son los Estatutos de Autonomía. A diferencia de otros Estados compuestos, la constitución no menciona las entidades territoriales subestatales. Ni siquiera distingue entre las nacionalidades y regiones que componen España. Se limita a establecer un conjunto de normas relativas a la creación, funcionamiento institucional y desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas, que pueden ser constituidas al abrigo de este nuevo Marco jurídico.

Al establecer un abanico plural y diferenciado de vías de acceso a la autonomía, cabía pensar que el constituyente pretendía favorecer la creación de una estructura territorial del Estado, en régimen de autonomía sin excepción alguna. Hoy, a veinte años vista, la cuestión parece resuelta. Consecuentemente carece de sentido especular en torno a las hipótesis que posibilitaba el principio dispositivo en esta materia. Sólo importa subrayar que el diseño constitucional es lo suficientemente abierto como para llegar a la situación actual, suficientemente estable, y en todo caso provista de los medios suficientes para solventar los problemas que, sobre la delimitación territorial vigente, pudieran plantearse.

Como enseña el mejor derecho comparado, la existencia de una estructura federal o regional no implica que las distintas entidades territoriales tengan que ser forzosamente iguales. Desde el principio, nuestro proceso autonómico ha tenido una impronta asimétrica bien marcada. Aunque también es cierto que ha experimentado un notable acento homogeneizador, a través de las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía, algunas de ellas todavía hoy en curso.

La mejor doctrina sobre el federalismo ha insistido siempre en la continua evolución de los fenómenos de descentralización política. Los principios mencionados deberán tener el suficiente margen de adaptación a las tendencias centrífugas y centrípetas que se presenten. Estas son las imprescindibles y auténticas fuerzas de todo Estado federal o regional, que sin embargo terminan por encontrar una armónica composición de síntesis en el sistema político de que se trate.

V. Estatutos de Autonomía y sistema de distribución de competencias

Los Estatutos de Autonomía poseen una dimensión política diferente a la de cualquier otra ley orgánica del Estado. También son patentes sus singularidades, tanto por las maneras de su compleja factura como por su contenido y rigidez. El Estatuto es la expresión por excelencia de la voluntad institucional de un territorio. Pero esta voluntad se acuerda en el Marco de otra voluntad constitucional, de la que trae su causa y origen. No es por esto exagerada la opinión de algunos autores, que sostienen un cierto carácter constituyente de los Estatutos, en cuanto prolongan el Marco constitucional en el ámbito de la estructura territorial del Estado.

La estructura organizativa de la que se han dotado las Comunidades Autónomas, de contenido similar, es materia reservada —como es lógico— al propio Estatuto, siguiendo las escasas indicaciones de la constitución. La organización comprende, con variedad de denominaciones, una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros y un Tribunal Superior de justicia. Se extiende, en algunas Comunidades, a otro tipo de órganos como son el Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo, reducidos al propio ámbito autonómico. En suma parece el mismo organigrama estatal reducido a escala.

El sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de poder presenta, en nuestro caso, un carácter propio, que no es muy frecuente encontrarlo en los modelos al uso.

Conviene señalar que nuestra constitución no determina de una vez por todas, las competencias atribuidas al Estado o a las Comunidades Autónomas. El aparente sistema de doble lista de los artículos 148 y 149 C.E. no funciona como viene siendo la regla habitual de los Estados federales o regionales.

En el citado artículo 149 se fijan las materias y funciones que son competencias del Estado. Pero como ha dicho el propio Tribunal Constitucional son los Estatutos de Autonomía las normas que han de fijar las competencias asumidas en el Marco competencial, de manera que el sistema competencial se articula mediante la Constitución y los Estatutos, los cuales ocupan una posición jerárquicamente subordinada respecto de aquélla (STC 76/1985 de 5 de agosto).

El sistema se complica aún más, al existir también otros tipos de normas que inciden también en la distribución competencial, como es el caso de específicas leyes competenciales, leyes de bases, leyes Marco y les de delegación y transferencias (artículo 150 C.E.).

Este último tipo de leyes permite modificar las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. En estos términos, es evidente que se presta a todo tipo de interpretaciones la tarea de determinar a qué materias se refiere el citado instrumento normativo. En todo caso hay que reconocer que ya ha sido utilizado para equiparar trechos competenciales entre distintas Comunidades Autónomas y para ampliar, tras los Pactos Autonómicos de 1992, las competencias de otras que se habían quedado rezagadas ya desde el inicio del proceso.

El tipo de ley de armonización prevista en el párrafo 3.º del artículo 50 C.E. representa un instrumento normativo de carácter rigurosamente excepcional, según los términos de la propia jurisprudencia constitucional. En principio faculta al Estado para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el interés general. En ausencia de otros títulos más específicos de intervención puede operar como una norma de cierre del sistema. Ahora bien, la definición parlamentaria del interés general afectado constituye una dificultad no pequeña de este tipo de medidas.

J. TORNOS, uno de los autores que mejor ha sistematizado este capítulo fundamental del Estado de las Autonomías, señala cómo el listado del artículo 148, estableciendo las materias y funciones sobre las cuales las Comunidades Autónomas del artículo 143 podrán asumir competencias, sólo tiene un valor temporal, pues transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto, y mediante la reforma del mismo, podrán asumirse todas las competencias no reservadas al Estado en el artículo 149.

Para mayor complicación, el propio Tribunal Constitucional reconoce que la determinación del contenido de una materia es una tarea sumamente complicada y sujeta a análisis caso por caso. Para dar un mínimo de coherencia y funcionalidad al sistema, el citado Tribunal ha ido utilizando diversas pautas interpretativas: contenido inherente de la materia, criterio finalista y criterio de la especificidad.

También ha tenido que ser casuística la definición de la competencia siguiendo el criterio, ya no de la materia sino de la función, es decir, de la potestad jurídica de actuación sobre el sector de la vida social de que trate. En el campo de las competencias concurrentes, donde tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ejercen la función normativa, la jurisprudencia constitucional ha hecho grandes esfuerzos para ir definiendo la naturaleza formal y material de la normativa básica.

Ahora bien, al margen de los distintos tipos y modos de ejercicio de las correspondientes competencias tanto del Estado como de las Comu-

nidades Autónomas, el modelo español, si es que de modelo puede hablarse, está exigiendo ya la determinación clara de un eventual núcleo duro de algunas competencias, a las que el Estado no puede renunciar a favor de un inacabable proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas. Y no menos razonable resulta la reforma del Senado como Cámara de representación territorial, además del asentamiento definitivo de las relaciones de colaboración: auxilio, coordinación y cooperación.

De todo lo expuesto hasta ahora, se puede colegir con facilidad que el título constitucional dedicado a las Comunidades Autónomas, no ha sido precisamente un ejemplo ni de claridad de ideas, ni de buena técnica legislativa. Por ello ha necesitado de múltiples lecturas y de algunas reconducciones legislativas de mayor o menor alcance. A lo cual debe sumarse el meritorio esfuerzo racionalizador y ordenador de la jurisprudencia constitucional, junto al trabajo de estudio y comprensión de la doctrina científica. En todo caso, la nueva planta del llamado Estado de las Autonomías, vista con ojos del pasado, presenta hoy un aspecto casi irreconocible

VI. El problema de la integración de los nacionalismos periféricos

La articulación de las nacionalidades periféricas, sobre todo la catalana y vasca, en nuestra forma de Estado es, como ya se ha dicho, un problema aún no del todo resuelto.

La voluntad constituyente de 1978 se expresó a favor de la diversidad política y territorial. Trató de estar más atenta a las exigencias de la transacción y el compromiso que a las demandas doctrinarias sobre las distintas formas de entender España, siempre propensas por cierto a la confrontación.

Además el nacionalismo catalán y vasco jugó también un relevante papel en nuestra veloz y profunda experiencia de descentralización política, donde no han faltado ni la emulación competitiva ni los sentimientos de agravio comparativo.

El ordenamiento jurídico reconoce hechos diferenciales propios de algunas Comunidades Autónomas, que responden a sus cualidades históricas, lingüísticas o políticas. Esta diversidad en la diversidad confiere títulos competenciales no generalizables, algunos de difícil concreción, pero que en todo caso suministran el Marco jurídico de una posible y legítima asimetría entre Comunidades Autónomas. Aunque el asunto es objeto de debate, parece conforme a constitución el carácter

tendencialmente heterogéneo y desigual del Estado autonómico, siempre que el tratamiento jurídico del hecho diferencial no se traduzca en privilegios. Se pretende cerrar así la conocida polémica que identifica el desarrollo del Estado de las Autonomías con la venta de España a las nacionalidades periféricas.

En la actual coyuntura parecen producirse una serie de riesgos, que los comentaristas más atentos no han dejado de subrayar:

- Convertir a unas fuerzas políticas defensoras de legítimos intereses particularistas en los administradores naturales de la gobernabilidad del Estado.
- La inmersión en un proceso de activismo reformador de la planta política del Estado que, sumado a lo que ya llevamos recorrido en la materia, puede conducirnos a un final de inciertos perfiles.
- El traspaso a las Comunidades Autónomas históricas de importantes competencias en infraestructuras y cuestiones sociales no hacen temer por una ruptura territorial, pero sí por una disminución de la cohesión social.
- Ausencia de un compromiso pactado para la defensa de la lealtad constitucional y de la cooperación entre las Comunidades Autónomas.
- Olvidar que el conjunto de instituciones generales poco tiene que ver hoy con el centralismo, sino con el valor de la unidad que hace posible la pluralidad territorial y es tan necesaria como ésta.

También la doctrina se afana en explicar la nueva idea de nación y nacionalismo que introduce la constitución. Para algunos autores se trata de la compleja tarea de organizar la convivencia sobre un sistema de dobles lealtades. Según RUBIO LLORENTE este sería el nuevo nacionalismo que la constitución exige, que sólo puede construirse sobre el sacrificio de todos los nacionalismos étnicos que en España han sido.

Se preconiza también el concepto de España como nación de naciones, entendido como punto de encuentro entre unos y otros, creyendo que el Estado de las Autonomías —sólidamente vinculadas a la Corona— contribuye o pretende contribuir a afianzar la solidaridad entre partes diferenciadas. Para JOVER hablar de España como nación de naciones no encierra ninguna contradicción; más bien supone una manera adecuada de expresar en tres palabras la complementariedad y recíproco encaje existente entre España y el conjunto de regiones y naciones que la integran, definidas estas últimas por su lengua y tradición históricas peculiares, así como por la voluntad de conservar y desarro-

llar su respectiva personalidad en el Marco de una realidad histórica, no sólo estatal, que las trasciende: España.

Otras posturas estiman que el modelo está funcionando de forma relativamente aceptable, en su consideración de Estado descentralizado, pero no tanto en lo que se refiere al reconocimiento y articulación de su plurinacionalidad.

La cuestión de la integración puede verse también favorecida mediante los mecanismos precisos de inordinación, que permita a las Comunidades Autónomas una participación más fluida en la elaboración de la voluntad estatal. Y sin duda las aristas más cortantes del problema van a encontrar un nuevo Marco de acomodación, conforme avanza el proceso de integración europea.