

Tema31

El tipo de Estado de la Constitución española de 1978.

La estructura territorial de nuestro Estado no se acopla a las otras formas de Estados conocidos como sería el modelo federal o regional. Existe una cierta indefinición fruto de las negociaciones a lo largo del proceso constituyente que alcanza a la inexistencia de una denominación constitucional de esta nueva distribución territorial del poder. La doctrina ha hecho diferentes esfuerzos definitorios y entre ellos el que más éxitos ha tenido es el del profesor Sánchez Agesta al hablar de Estado Autonómico o Estado de las Autonomías. Evidentemente es un Estado compuesto y complejo y las entidades que lo componen son las llamadas Comunidades Autónomas. Curiosamente después de que el artículo segundo hable de regiones y nacionalidades estas denominaciones ya no se repiten en el título VIII y por el contrario se hace referencia en él a la autonomía de municipios provincias y comunidades autónomas. El concepto de comunidad implica una organización con un grado profundo de integración de sus miembros, lo que se ha llamado integración orgánica, frente a otras formas de relación más débil y flexible: Sociedades asociaciones, etc. De ahí que el Estado se organiza en una especie de comunidad de comunidades en las que como veremos juega el principio de autonomía pero también el principio de solidaridad con un principio originario y permanente de integración. Es por ello que me ha parecido adecuada la denominación de Estado Comunitario Autonómico. La estructura de este Estado es de carácter dinámico, que implica acoplamiento y equilibrio entre la integración del estado y el principio autonómico de las comunidades territoriales que también son estado.

El Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias rechaza que se pretenda establecer un Estado federal y habla de un estado políticamente descentralizado. "Resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución". Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido muy importante para desarrollar el alcance de esta nueva estructura territorial del estado.

Nos encontramos ante un Estado integrado basado en el principio de unidad, en el titular de la soberanía - el pueblo español según el artículo 2 CE - que construye un equilibrio de comunidades que se autogobiernan y se integran en el conjunto nacional. Es un modelo dinámico que permite una evolución amplia en la distribución de competencias a partir de la lógica de la complejidad.

2 Los principios inspiradores del este modelo de Estado.

A diferencia de lo que ocurre en los Estados federales que tienen un sistema muy claro y sencillo de lo que son competencias federales y de los Estados, atribuyéndose los poderes residuales o no explícitamente señalados en la Constitución, a los Estados miembros de la federación, nuestro sistema es más abierto y dinámico, de una complejidad que permite situaciones singulares como el sistema de financiación del País Vasco o Navarra que serían incompatibles con la uniformidad federal.

Ello no quiere decir que no haya cláusulas de cierre que justifiquen la seguridad jurídica del ordenamiento constitucional. Y así en el párrafo 3 del artículo 149 CE se dice que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que este atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

El *principio de unidad* es un cauce de integración constitucional a partir de la propia Constitución como norma suprema del Estado y sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que

forman parte de esa totalidad estatal.

Otros principios al servicio de la integración son los de *igualdad y unidad económica o de mercado y el principio de solidaridad*.

El *principio de igualdad* basado en el artículo 14 CE afecta a todas las instancias estatales entre las que se distribuye el poder. Este principio implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferencial de relevancia jurídica, pero el tribunal constitucional ha señalado que igualdad no es uniformidad. Lo que prohíbe este principio es la discriminación, es decir que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.

Esta igualdad supone que no puede haber privilegios económicos o sociales ni diferencias entre los derechos de los ciudadanos según unos Estatutos u otros.

El principio de unidad esta al servicio del concepto de interés general.

Una proyección específica del principio de unidad es el principio de unidad del orden económico, en cuanto que implica la existencia de criterios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario. Así el artículo 139.2 garantiza la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional.

El *principio de unidad económica* se convierte así en el título habilitante, según señala el profesor Fernández Segado, para la adopción por el Estado de las decisiones básicas en cuanto se refiere a la política económica.

El *principio de solidaridad* incluido en el artículo 2 implica un engarce entre la unidad y la autonomía para una integración equilibrada y abierta de todos los componentes del conjunto complejo del Estado.

En el artículo 138.1 se señala que “ el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

Existe un cierto reduccionismo económico de esta solidaridad pero su proyección práctica se amplía al crearse el Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. La finalidad de este fondo son los gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias (artículo 158 CE).

A mi entender este principio, vinculado a la soberanía popular, es fundamento del orden constitucional.

El *principio autonómico*. El equilibrio territorial del Estado se basa así mismo en la capacidad de autogobierno y autorrealización en Comunidades Autónomas de las regiones y nacionalidades que constituyen el conjunto de la Comunidad Nacional.

Este principio se basa en la voluntariedad para su iniciativa y la asunción de competencia en el marco de la Constitución. En la práctica se produjo una carrera histórica para completar las 17 comunidades autónomas sobre la totalidad del territorio nacional, si exceptuamos Ceuta y Melilla y en una tendencia en igualar hacia arriba el techo de competencias.

La autonomía territorial implica una efectiva distribución del poder político entre las instancias centrales y territoriales que integran el Estado y la titularidad efectiva de potestades públicas de carácter legislativo, tributario, sancionador, expropiatorio por estos entes territoriales con una tendencia a ampliar sus fines.

Ahora bien el ejercicio de tales competencias se hace en el marco de la Constitución y el Tribunal Constitucional que es el máximo intérprete de la misma tiene encomendado también el control de constitucionalidad para determinar si alguna norma es contraria a la Ley Fundamental.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha favorecido y fortalecido el principio autonómico y ha convertido a los Estatutos de Autonomía en verdaderas normas básicas de cada comunidad autónoma. La famosa sentencia sobre la LOAPA cuando se pretendió aprobar una ley de armonización de las disposiciones autonómicas, en 1983, inclinó al Tribunal Constitucional a favor de mantener el principio autonómico. **3Los Estatutos de Autonomía y las instituciones políticas**

autonómicas. El estatuto es la norma jurídica básica de cada comunidad y será elaborado según señala el artículo 146 CE, por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

De acuerdo con el artículo 147.2 los estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Para la reforma de los estatutos, además del procedimiento contenido en estos se necesita una ley orgánica aprobada en Cortes Generales.

En principio el artículo 152 de las Constitución se refería solo a los estatutos aprobados por el llamado procedimiento rápido que fijaba el artículo 151, pero lo cierto es que las instituciones allí señaladas se han incluido en todos los estatutos, provocando una uniformidad institucional.

Existe en primer lugar una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure además, la representación de las diversas zonas del territorio. Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo del Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

4El sistema general de distribución de competencias. Es una de las cuestiones fundamentales para comprender el funcionamiento de nuestro Estado constitucional. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha jugado un papel decisivo, a partir de la solución de los conflictos concretos, para perfilar esta distribución.

En principio los artículos 148 y 149 de la CE establecerían un sistema presuntamente claro y sencillo. En el primero se encuentran las competencias de las Comunidades Autónomas y en el segundo las exclusivas del Estado. Ahora bien la lista del artículo 148 señala materias que pueden ser incluidas en los Estatutos de Autonomía pero que en caso de no hacerlo resultan competencia del Estado. Es cierto que cada 5 años mediante una reforma estatutaria podría ampliarse el número de competencias. En el artículo 149 parece relacionarse una lista de competencias exclusivas del Estado que en realidad no es tal por que en el mismo se encuentran una gran variedad de formulas y de técnicas para compartir competencias de distinta índole entre el Estado y la Comunidad. Por otra parte existe la cláusula de reserva favorable al Estado en el 149.3, que ya citamos, respecto a las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido contraria a la aplicación automática de esta cláusula residual favorable al Estado y en el caso de competencias no incluidas en los estatutos se ha intentado por vía interpretativa encajarlas en competencias estatutarias ya asumidas. De la larga lista del artículo 149 sólo algunas son verdaderamente exclusivas del Estado en tanto que este tiene facultades normativas y ejecutivas sobre las mismas. Un criterio a favor de tales competencias es el territorial, es decir cuando afectan o exceden del ámbito territorial de un Comunidad. Las restantes materias se consideran compartidas o concurrentes entre los órganos centrales del Estado y los autonómicos. Existe una multitud de combinaciones para compartir competencias: a) Materias en las que el Estado tiene una competencia normativa con carácter de leyes marco o de principios, o legislación básica, pero las CCAA ejercen la legislación de desarrollo y la facultad ejecutiva. b) Materias en las que competencia legislativa estatal es exclusiva pero permite la ejecución autonómica. c) El Estado mantiene la titularidad pero cede la gestión a órganos autonómicos. d) Actividades donde hay una concurrencia entre el Estado y las CCAA como puede ser la cultura, el turismo, la protección civil o la planificación económica.

Otro procedimiento de distribución de competencia es mediante la delegación y transferencias de competencias estatales. El artículo 150 señala que las Cortes Generales pueden atribuir en materia estatal a todas o a algunas CCAA la facultad de dictar por sí mismas normas legislativas en el marco de principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.

En el párrafo segundo de este artículo también se señala que el Estado puede transferir o delegar en las CCAA mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Esta última expresión ha dado lugar a interpretaciones muy diversas y contradictorias. El sistema sin embargo se ha utilizado con frecuencia por ser más sencillo que el de reforma de Estatutos.

Existen límites objetivos como el de la dimensión geográfica, el de la normativa básica garantizadora de los derechos y libertades, la dirección de la política económica, la unidad del ordenamiento jurídico común, o lo referente a la declaración a los estados de excepción (artículo 116).

En todo caso como se ve nos encontramos ante un sistema abierto, flexible que podría ampliar en el futuro el techo de las competencias de las CCAA y donde el Tribunal Constitucional ha realizado un esfuerzo meritorio de integración territorial.

su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución". Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido muy importante para desarrollar el alcance de esta nueva estructura territorial del estado. Nos encontramos ante un Estado integrado basado en el principio de unidad, en el titular de la soberanía - el pueblo español según el artículo 2 CE - que construye un equilibrio de comunidades que se autogobiernan y se integran en el conjunto nacional. Es un modelo dinámico que permite una evolución amplia en la distribución de competencias a partir de la lógica de la complejidad.

2 Los principios inspiradores del este modelo de Estado.

A diferencia de lo que ocurre en los Estados federales que tienen un sistema muy claro y sencillo de lo que son competencias federales y de los Estados, atribuyéndose los poderes residuales o no explícitamente señalados en la Constitución, a los Estados miembros de la federación, nuestro sistema es más abierto y dinámico, de una complejidad que permite situaciones singulares como el sistema de financiación del País Vasco o Navarra que serían incompatibles con la uniformidad federal. Ello no quiere decir que no haya cláusulas de cierre que justifiquen la seguridad jurídica del ordenamiento constitucional. Y así en el párrafo 3 del artículo 149 CE se dice que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que este atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. -- El *principio de unidad* es un cauce de integración constitucional a partir de la propia Constitución como norma suprema del Estado y sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad estatal.

Otros principios al servicio de la integración son los de *igualdad y unidad económica o de mercado y el principio de solidaridad*. -- El *principio de igualdad* basado en el artículo 14 CE afecta a todas las instancias estatales entre las que se distribuye el poder. Este principio implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferencial de relevancia jurídica, pero el tribunal constitucional ha señalado que igualdad no es uniformidad. Lo que prohíbe este principio es la discriminación, es decir que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable. -- Esta igualdad supone que no puede haber privilegios económicos o sociales ni diferencias entre los derechos de los ciudadanos según unos Estatutos u otros.

El principio de unidad está al servicio del concepto de interés general.

Una proyección específica del principio de unidad es el principio de unidad del orden económico, en cuanto que implica la existencia de criterios básicos del orden económico que han de aplicarse con

carácter unitario. Así el artículo 139.2 garantiza la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional.

El *principio de unidad económica* se convierte así en el título habilitante, según señala el profesor Fernández Segado, para la adopción por el Estado de las decisiones básicas en cuanto se refiere a la política económica.

El *principio de solidaridad* incluido en el artículo 2 implica un engarce entre la unidad y la autonomía para una integración equilibrada y abierta de todos los componentes del conjunto complejo del Estado.

En el artículo 138.1 se señala que “ el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

Existe un cierto reduccionismo económico de esta solidaridad pero su proyección práctica se amplía al crearse el Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. La finalidad de este fondo son los gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias (artículo 158 CE).

A mi entender este principio, vinculado a la soberanía popular, es fundamento del orden constitucional.

El *principio autonómico*. El equilibrio territorial del Estado se basa así mismo en la capacidad de autogobierno y autorrealización en Comunidades Autónomas de las regiones y nacionalidades que constituyen el conjunto de la Comunidad Nacional.

Este principio se basa en la voluntariedad para su iniciativa y la asunción de competencia en el marco de la Constitución. En la práctica se produjo una carrera histórica para completar las 17 comunidades autonómicas sobre la totalidad del territorio nacional, si exceptuamos Ceuta y Melilla y en una tendencia en igualar hacia arriba el techo de competencias.

La autonomía territorial implica una efectiva distribución del poder político entre las instancias centrales y territoriales que integran el Estado y la titularidad efectiva de potestades públicas de carácter legislativo, tributario, sancionador, expropiatorio por estos entes territoriales con una tendencia a ampliar sus fines.

Ahora bien el ejercicio de tales competencias se hace en el marco de la Constitución y el Tribunal Constitucional que es el máximo intérprete de la misma tiene encomendado también el control de constitucionalidad para determinar si alguna norma es contraria a la Ley Fundamental.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha favorecido y fortalecido el principio autonómico y ha convertido a los Estatutos de Autonomía en verdaderas normas básicas de cada comunidad autónoma. La famosa sentencia sobre la LOAPA cuando se pretendió aprobar una ley de armonización de las disposiciones autonómicas, en 1983, inclinó al Tribunal Constitucional a favor de mantener el principio autonómico. **3 Los Estatutos de Autonomía y las instituciones políticas autonómicas.** El estatuto es la norma jurídica básica de cada comunidad y será elaborado según señala el artículo 146 CE, por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

De acuerdo con el artículo 147.2 los estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Para la reforma de los estatutos, además del procedimiento contenido en estos se necesita una ley orgánica aprobada en Cortes Generales.

En principio el artículo 152 de la Constitución se refería solo a los estatutos aprobados por el llamado procedimiento rápido que fijaba el artículo 151, pero lo cierto es que las instituciones allí

señaladas se han incluido en todos los estatutos, provocando una uniformidad institucional. Existe en primer lugar una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure además, la representación de las diversas zonas del territorio. Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo del Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

4El sistema general de distribución de competencias. Es una de las cuestiones fundamentales para comprender el funcionamiento de nuestro Estado constitucional. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha jugado un papel decisivo, a partir de la solución de los conflictos concretos, para perfilar esta distribución.

En principio los artículos 148 y 149 de la CE establecerían un sistema presuntamente claro y sencillo. En el primero se encuentran las competencias de las Comunidades Autónomas y en el segundo las exclusivas del Estado. Ahora bien la lista del artículo 148 señala materias que pueden ser incluidas en los Estatutos de Autonomía pero que en caso de no hacerlo resultan competencia del Estado. Es cierto que cada 5 años mediante una reforma estatutaria podría ampliarse el número de competencias. En el artículo 149 parece relacionarse una lista de competencias exclusivas del Estado que en realidad no es tal por que en el mismo se encuentran una gran variedad de formulas y de técnicas para compartir competencias de distinta índole entre el Estado y la Comunidad. Por otra parte existe la cláusula de reserva favorable al Estado en el 149.3, que ya citamos, respecto a las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido contraria a la aplicación automática de esta cláusula residual favorable al Estado y en el caso de competencias no incluidas en los estatutos se ha intentado por vía interpretativa encajarlas en competencias estatutarias ya asumidas. De la larga lista del artículo 149 sólo algunas son verdaderamente exclusivas del Estado en tanto que este tiene facultades normativas y ejecutivas sobre las mismas. Un criterio a favor de tales competencias es el territorial, es decir cuando afectan o exceden del ámbito territorial de un Comunidad. Las restantes materias se consideran compartidas o concurrentes entre los órganos centrales del Estado y los autonómicos. Existe una multitud de combinaciones para compartir competencias: a) Materias en las que el Estado tiene una competencia normativa con carácter de leyes marco o de principios, o legislación básica, pero las CCAA ejercen la legislación de desarrollo y la facultad ejecutiva. b) Materias en las que competencia legislativa estatal es exclusiva pero permite la ejecución autonómica. c) El Estado mantiene la titularidad pero cede la gestión a órganos autonómicos. d) Actividades donde hay una concurrencia entre el Estado y las CCAA como puede ser la cultura, el turismo, la protección civil o la planificación económica.

Otro procedimiento de distribución de competencia es mediante la delegación y transferencias de competencias estatales. El artículo 150 señala que las Cortes Generales pueden atribuir en materia estatal a todas o a algunas CCAA la facultad de dictar por si mismas normas legislativas en el marco de principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.

En el párrafo segundo de este artículo también se señala que el Estado puede transferir o delegar en las CCAA mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Esta última expresión ha dado lugar a interpretaciones muy diversas y contradictorias. El sistema sin embargo se ha utilizado con frecuencia por ser más sencillo que el de reforma de Estatutos.

Existen límites objetivos como el de la dimensión geográfica, el de la normativa básica garantizadora de los derechos y libertades, la dirección de la política económica, la unidad del ordenamiento jurídico común, o lo referente a la declaración a los estados de excepción (artículo 116).

En todo caso como se ve nos encontramos ante un sistema abierto, flexible que podría ampliar en el

futuro el techo de las competencias de las CCAA y donde el Tribunal Constitucional ha realizado un esfuerzo meritorio de integración territorial.