

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO. SUS MANIFESTACIONES JURÍDICAS

POR

JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

SUMARIO

I. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: 1. *Unidad*; 2. *Autonomía*: A) Ideas generales; B) Sujetos del derecho a la autonomía; C) Contenido del derecho a la autonomía; D) Caracteres del derecho a la autonomía; E) Límites del derecho a la autonomía; F) El concepto constitucional del interés como concreción de los principios de unidad y autonomía; 3. *Solidaridad*.—II. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO CLAVE DEL SISTEMA AUTONÓMICO.—1. *Ideas generales*: A) La solidaridad como principio organizativo del Estado; su virtualidad configuradora; B) Las manifestaciones de la solidaridad como principio general de organización; 2. *El contenido de la solidaridad*: A) Solidaridad económica; B) Dimensión jurídica de la solidaridad; 3. *Las fórmulas jurídicas de la solidaridad*: A) Ideas generales; B) La solidaridad como participación; C) La solidaridad como cooperación; D) Los límites a la autonomía como fórmula de solidaridad; 4. *Los órganos garantizadores de la solidaridad*.—III. CONCLUSIONES. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO.

I. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

La Constitución española de 1978 ha establecido una estructura territorial del Estado de perfiles distintos a los tradicionales en nuestro país; precisamente su carácter innovador y audaz lo constituye en «tema crucial»¹ de la Constitución, auténtico condicionante, por ello, de la estabilidad misma del sistema constitucional. La primera cuestión que ha de dejarse clara es el hecho

¹ L. Sánchez Agesta, «Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Público*, núm. 74, febrero-marzo 1979, pág. 17. Señala, a este respecto, García de Enterría que la opción autonómica de la Constitución constituye «el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Angulo Régimen» (Estudio preliminar en el vol. col. *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Inst. de Estudios Económicos, 1980, pág. 13).

de que el Texto constitucional no ha configurado un sistema de distribución territorial del poder perfectamente definido y cerrado, sino que, partiendo de la *unidad* de la nación y del Estado, se limita a reconocer el principio general del *derecho a la autonomía* y ofrece una pluralidad de caminos para que ese derecho pueda ser ejercido, señalando los límites que han de respetar, concretados en el principio de la *solidaridad*. En segundo lugar, es preciso reconocer que una innovación tan notoria no puede consolidarse sin polémicas y tensiones, acrecentadas por la existencia latente de problemas históricos seculares; al tiempo que el ensayo ha de enfrentarse con inercias políticas ancladas en la realidad jurídica y social del país.

Pues bien, la Constitución ha señalado los principios que informan y dan sentido a toda la organización territorial del Estado en su importantísimo artículo 2.º desarrollado en el título VIII y aun a lo largo de todo el texto constitucional. Tales principios son los de *unidad*, *autonomía* y *solidaridad*²; principios, por lo demás, profundamente interrelacionados, pues, en definitiva, la Constitución consagra «la autonomía, moderada por la solidaridad, en el cuadro de una unidad indivisible»³, de forma que constituyen los tres pilares de la estructura misma del Estado.

1. *Unidad*⁴

El artículo 2.º de la Constitución concibe la unidad de la Nación española como fundamento mismo del orden constitucional; pero el concepto necesita alguna matización:

A) *Incidencia política del principio de unidad*. La unidad se manifiesta como:

² Puede verse una exposición general de estos principios en O. Alzaga, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Ed. del Foro, 1978, págs. 90-95; J. Belmonte, *La Constitución española. Texto y contexto*, Madrid, Ed. Prensa Española, 1979, págs. 72-80; R. Entrena, en el vol. col. *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, págs. 40-49; J. de Esteban, «Constitución española y Constituciones europeas», en *Documentación Administrativa*, núm. 189, 1981, págs. 283 y sigs, y J. de Esteban y López Guerra, *El régimen constitucional español*, II, Barcelona, Labor, 1982, págs. 336 y sigs. y 374-377; T. R. Fernández, «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, I, Madrid, UNED, 1978, págs. 348 y sigs.; A. Guaita, «Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978», en *Rev. de Derecho Público*, núms. 76-77, julio-diciembre 1979, págs. 604 y sigs.; J. Leguina, «Las Comunidades Autónomas», en A. Predieri y E. García de Enterría (eds.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, págs. 745 y sigs.; J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, Palma de Mallorca, 1982, págs. 9-24; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, Civitas, 1982, págs. 137 y sigs.; L. Sánchez Agesta, «Comentario al artículo 2.º», en *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, C. E. C., 1979, págs. 26-27; id., «Las autonomías» (Comentario al art. 2.º), en *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, I, Madrid, EDESA, 1983, páginas 122 y sigs.; id., «Algunos caracteres...», cit., págs. 15-21; id., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, 2.ª ed., Madrid, Ed. Nacional, 1981, págs. 343 y sigs., y «Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 58, 1981, págs. 159-179.

³ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 174.

⁴ Véase la bibliografía citada en la nota 2.

a) *Unidad de la Nación española*⁵. Constitucionalmente, existe una sola Nación —la española (España)—, entendida como «patria común e indivisible de todos los españoles» y cuya unidad se reputa *indisoluble*, constituyendo una realidad histórico-sociológica, verdadero principio legitimador de todo el ordenamiento constitucional. La Nación española es un «*prius* sociológico y emotivo anterior y superior a la propia Constitución»⁶; no es fruto de la Constitución, sino una realidad previa a la Constitución en que ésta se fundamenta (art. 2.º)⁷. Además, esa Nación aparece vinculada a una única soberanía nacional, que reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2)⁸. Precisamente, la Constitución, que reconoce el principio de autonomía, se manifiesta como el producto de la voluntad de la Nación en el ejercicio de su poder constituyente.

b) *Unidad del Estado español*. En la Constitución de 1978 no existe una pluralidad de Estados, sino un Estado único que constituye la organización jurídico-política de una sola Nación; esto es, un *Estado nacional*, cuyo poder soberano es expresión de la voluntad del pueblo español como sujeto unitario (art. 1.º)⁹.

B) *Los mecanismos de distribución de competencias como garantía jurídica de la unidad del Estado*¹⁰. La Constitución, recogiendo el proceso histórico de centralización del Estado moderno, debe otorgar a éste unas competencias que le definan como *entidad unitaria*, tanto en el interior como en el exterior de su territorio:

a) *Unidad en el orden externo*. Se asegura la presencia de España como único sujeto internacional (arts. 149.1.3.ª; 56.1 y 94), configurándose una nacionalidad única —la española—, cuya regulación en todos sus aspectos corresponde a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2.ª). El Estado regula asimismo la política de defensa y las Fuerzas Armadas (arts. 149.1.4.ª/97.1/62.b) y se garantiza la unidad económica, compitiendo al Estado la legislación del régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior (art. 149.1.10ª) y la ordenación del sistema monetario (art. 149.1.11ª)¹¹.

⁵ J. Ferrando, «Nación y nacionalidades», en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, C. E. E., 1978, págs. 495-500; J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», en *Sistema*, núm. 38-39, octubre 1980, págs. 262 y sigs.

⁶ J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades...», cit., pág. 266.

⁷ O. Alzaga, *La Constitución española de 1978...*, cit., pág. 101.

⁸ En adelante, salvo indicación en contrario, los artículos citados se refieren a la Constitución española de 1978.

⁹ Esa unidad se manifiesta en una sola forma de gobierno, la Monarquía parlamentaria (art. 1.3), una lengua común (art. 3.1), una bandera común de España (art. 4.1) y una capital del Estado (art. 5.º), una igualdad sustancial entre todos los españoles (arts. 1.º, 14, 139 y 149.1.1.ª), un espacio único (arts. 149.1 y 157.2), cuya integridad defienden las Fuerzas Armadas (art. 8.1), y unidad jurisdiccional, culminada en una instancia última de decisión, personificada en el Tribunal Supremo (art. 123) y Tribunal Constitucional (artículo 161), órganos que garantizan la supremacía de la Constitución en cuanto norma emanada del poder constituyente soberano del pueblo español.

¹⁰ Véase L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., págs. 142-146.

¹¹ Los factores de unidad señalados no son los únicos; así, el Estado es concebido como entidad unitaria en la comunidad internacional mediante la atribución constitucional de la competencia exclusiva en materias como la sanidad exterior (art. 149.1.16ª), defensa

b) *Unidad en el orden interno:*

— *Unidad del territorio como espacio político*, mediante la atribución de competencias que se proyectan como *decisiones uniformes* en todo el territorio español (potestad legislativa de las Cortes; dirección política del Gobierno, o jurisdicción del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional), y como *igualdad de derechos* entre todos los que habitan el territorio español (arts. 139 y 149.1.1.^a).

— *Unidad del territorio como espacio económico*. La Constitución atribuye al Estado una serie de competencias para asegurar la *unidad del mercado nacional*; así, en materia tributaria (art. 133.1), de infraestructura (arts. 149.1.21^a y 22^a), instrumentos de intercambio (art. 149.1.11^a y 12^a) y ordenación general de la economía (arts. 149.1.13^a y 14^a/131 y 157.2).

— *Unidad del territorio como ámbito jurídico*. Salvo las especialidades en materia civil (art. 149.1.8.^a) y administrativa (art. 149.1.18^a), existe un Derecho uniforme, cuya defensa corresponde a dos órganos con jurisdicción en todo el territorio español, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional (artículos 123.1 y 161.1).

— *Unidad del territorio como ámbito cultural*. Competen al Estado, con carácter exclusivo, las bases de prensa, radio y TV (art. 149.1.27^a); las condiciones de obtención, homologación y expedición de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30^a); la investigación científica y técnica (art. 149.1.15^a), y el servicio a la cultura (art. 149.2).

2. *Autonomía*

A) *Ideas generales*

El Estado español, concebido como un Estado nacional, es compatible con el reconocimiento y la garantía constitucionales del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2.^o). Ese reconocimiento y garantía tiene dos dimensiones ¹²:

1.^o *Dimensión histórica*, en cuanto la Constitución «reconoce» la existencia de entidades territoriales que, a lo largo de los tiempos, fueron constituyendo la «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2.^o). Por eso ha podido decir Sánchez Agesta que «no se hace hoy España, sino que se asume su historia», reconociendo —no constituyendo por un acto de soberanía— las «nacionalidades culturales y las regiones históricas que contribuyeron a su formación en el decurso de los siglos» ¹³. Esta vertiente histórica, muy nítida en algunas zonas de nuestro país,

del patrimonio cultural y artístico contra la exportación y expoliación (art. 149.1.28^a), pesca (art. 149.1.19^a), marina (art. 149.1.20^a, y control del espacio aéreo (art. 149.1.20^a).

¹² Como pone de relieve A. Embid Irujo en «Algunas reflexiones sobre el Estado regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional», en M. Ramírez y otros, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, págs. 307 y sigs.

¹³ «Algunos caracteres», cit., pág. 16, y *Sistema político...*, op. cit., pág. 345.

introduce una *componente emocional*¹⁴, a menudo ignorada desde planteamientos de pura eficacia racional.

2.º *Dimensión racional.* Además de reconocer la existencia de entidades territoriales, es preciso garantizar su eficacia actual. Porque si el reconocimiento de las autonomías territoriales viene hoy impuesto por la necesidad de acercar a los ciudadanos a los centros de poder político y administrativo¹⁵, facilitando la resolución de sus problemas, «la historia ofrece escaso apoyo para intentar armonizar el mecanismo institucional capaz de ofrecer a (nacionalidades y regiones) hoy, fines del siglo xx, la autonomía que la Constitución les garantiza»¹⁶. En suma, la Constitución «garantiza» la efectividad del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, cuya existencia «reconoce», mediante una serie de mecanismos jurídico-políticos, constitutivos de una *regulación actual*¹⁷, manifestada en la voluntad de las entidades respectivas (iniciativa, elaboración del Estatuto, aprobación del Estatuto en referéndum, etcétera) y voluntad de las Cortes, expresada en la aprobación del Estatuto por las Cortes y su sanción por el rey.

Así pues, nos encontramos con un *derecho a la autonomía*, concebido como *derecho derivado de la Constitución* y, por tanto, subordinado a la soberanía nacional, cuyo único titular es el pueblo español¹⁸. El Estado español es, en suma, un Estado asentado sobre la Nación española, y ésta, «en ejercicio de su soberanía, es titular de un poder constituyente que define una estructura política compleja con una división territorial del poder, en que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran»¹⁹, y en cuya virtud disfrutan de un más o menos amplio grado de autogobierno en los términos del título VIII de la Constitución²⁰. De todo lo anterior se

¹⁴ Pueden verse las atinadas consideraciones en el mismo sentido de J. M. Gil Robles en *La aventura de las autonomías*, Madrid, Rialp, 1980.

¹⁵ L. Sánchez Agesta, «Ante los Estatutos», en *YA* de 16 octubre 1979; L. Cosculluela, «Las vertientes del regionalismo», en el vol. col. *Las autonomías regionales. I: Aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, Inst. Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, 1977, págs. 191 y sigs.

¹⁶ E. García de Enterría, *Estudio preliminar*, cit., pág. 16.

¹⁷ Como pone de manifiesto Sánchez Agesta, las dos dimensiones, histórica y racional, se concretan en una realidad histórica, complementada con una voluntad actual (*Sistema político...*, op. cit., pág. 345).

¹⁸ Para Trujillo, esa subordinación, además de implicar la negación de un pretendido «derecho de autodeterminación de los pueblos de España», tiene importantes manifestaciones positivas, como la reserva de una serie de competencias al Estado y la primacía del Derecho estatal («Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federal-regional», en G. Trujillo [coord.], *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, 1979, pág. 18).

¹⁹ L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 346. Esta idea es compartida por la inmensa mayoría de los autores; cfr. O. Alzaga, *La Constitución española de 1978...*, op. cit., págs. 101-102; J. A. González Casanova, «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pág. 131; A. Rubiales, «Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 168 y sigs.; J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades...», cit., págs. 262-268; G. Trujillo, «Federalismo y regionalismo...», cit., págs. 17-18; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Bolonia, Giuffrè, 1979, páginas 179 y sigs.

²⁰ G. Trujillo, «Federalismo y regionalismo...», cit., págs. 17-18.

deduce que existen dos acepciones constitucionales de la «autonomía»²¹:

a) *Derecho de las nacionalidades y regiones* que integran la Nación española, cuya reivindicación satisface; planteamiento presente en el artículo 2.º de la Constitución y en sus disposiciones sobre iniciativa autonómica y el proceso estatutario.

b) *Principio general de organización democrática del Estado*, idea consagrada en el artículo 137 de la Constitución, vinculada a la gestión de los intereses propios de cada entidad, por lo que su autonomía «tiene por objeto aproximar la solución de los problemas a aquellos que están directamente interesados en ellos, suscitando nuevas capacidades de decisión y participación y, por lo tanto, originando una multiplicación de los centros de decisión»²².

Fácilmente se comprende que estos dos significados de la autonomía no son contrapuestos, pues la formulación jurídica de ambos es la misma: «*La definición de competencias propias de autogobierno*»²³; y de ahí el concepto de *Estado autonómico* como Estado fundado en la autonomía como una voluntad del Estado de organizar el poder en la vía de una descentralización territorial²⁴, extendida a municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

B) *Sujetos del derecho a la autonomía*

Según el artículo 2.º de la Constitución²⁵, los sujetos del derecho a la autonomía son las «*nacionalidades*» y «*regiones*»²⁶, diferenciándose ambas en que la nacionalidad es una región cualificada o con acusada conciencia de su especificidad²⁷; o si se prefiere —en expresión de Sánchez Agesta— una «*región* histórica más acusada en su personalidad y quizá en sus diferencias culturales, dentro de la unidad de España»²⁸⁻²⁹. Pero, en todo caso, parece que la dife-

²¹ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 122.

²² L. Sánchez Agesta, «Ante los Estatutos», cit., pág. 5.

²³ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 122.

²⁴ *Ibid.*, pág. 123.

²⁵ Cfr. L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., págs. 107-195.

²⁶ A las que habría de añadirse los «territorios forales», cuyos derechos históricos la Constitución ampara y respeta, debiendo ser actualizados, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (Disp. adicional primera).

²⁷ J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades...», cit., pág. 273.

²⁸ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 131.

²⁹ El tema ha suscitado en todo momento un amplio debate político y doctrinal. Sin afán de exhaustividad, puede consultarse O. Alzaga, *La Constitución española de 1978...*, op. cit., pág. 97; J. Belmonte, *La Constitución española...*, op. cit., pág. 73; B. Clavero, «Nacionalidades y autonomías en la Constitución», en *Sistema*, mayo 1980; M. Clavero Arévalo, *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Granada, Inst. de Desarrollo Regional, 1979, pág. 38; J. Ferrando, «Nación y nacionalidades...», cit., págs. 495 y sigs. Guy Carcassonne, «Les 'nationalités' dans la Constitution», en *Pouvoirs*, núm. 8, 1979; J. M. Gil Robles, *La aventura de las autonomías*, op. cit., págs. 50-55; A. Guaita, «Las regiones españolas, antes y después...», cit., pág. 604; J. M. Hernández Rubio, «Aclaraciones y advertencias sobre las autonomías regionales, las llamadas 'nacionalidades' y acerca de una posible solución federal», en el vol. col. *Federalismo y regionalismo*, cit., págs. 225 y sigs.; G. Ariño, «Las autonomías: tres cuestiones cardinales», en *Cuenta y Razón*, núm. 3, verano 1981, págs. 32-38; «El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica (Contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)», en la obra col. *La España de las autonomías*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, págs. 77-88, y «Las autonomías regionales en la Constitución de 1978

rencia terminológica no supone *ninguna consecuencia jurídico-constitucional*³⁰. Y consciente de ello la Constitución, no vuelve a emplear el término «nacionalidad» ni una sola vez, englobando en lo sucesivo tanto a regiones como nacionalidades³¹; en la expresión más neutra de «Comunidades Autónomas» (en adelante, CC. AA.); como sujetos del derecho a la autonomía. En definitiva, nacionalidades y regiones (y territorios forales) pasan a ser concebidas constitucionalmente como «comunidades con voluntad de ejercer ese derecho de constituirse en Comunidades Autónomas»³², entendidas como entes autónomos territoriales con relevancia constitucional³³.

C) Contenido del derecho a la autonomía³⁴

El derecho a la autonomía se predica en la Constitución no sólo de las Comunidades Autónomas *stricto sensu*, sino también de otras entidades terri-

(algunas cuestiones cardinales)», en el vol. col. *Administración y Constitución. Estudios en hom. al profesor Mesa Moles*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, 1982; R. Fernández Cuesta, «Nación, nacionalidades y artículo 2.º de la Constitución», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 7, 1979; J. Beneyto, «Las indefinidas nacionalidades», en *El País* de 4 abril 1980, pág. 7; J. Leguina, «Las Comunidades Autónomas», cit., págs. 746-751; L. López Rodó, *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, Aguilar, 1980, págs. 28 y sigs.; P. Lucas Verdú, «El título I del anteproyecto constitucional», en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, op. cit., págs. 19-20; P. Lucas Murillo, «Nazionalità e regioni nel processo costituyente», en el vol. col. dir. por G. Vergottini, *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Milán, Franco Angeli Ed., 1978; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones de Derecho constitucional. II: Derecho autonómico*, Valencia, F. Torres, 1982, págs. 27-39; J. Marías, «Nación y nacionalidades», en *El País*, 15 enero 1978, pág. 7; F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, París, Ed. Economica, 1981, págs. 33-48 (y la bibliografía allí citada); J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., pág. 25; M. Roca Junyet, «Tratamiento de las nacionalidades y regiones en el debate sobre Comunidades Autónomas», en el vol. col. dir. por M. Martínez Cuadrado, *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Ed. Mezquita, 1982, págs. 158 y sigs.; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., págs. 346-347, y «Las autonomías», cit., págs. 128-140; J. Satrústegui, «Nacionalidades y regiones», en *El País*, 24 enero 1978; J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades...», cit., págs. 268-278; L. Vandelli, *L'ordinamento...*, op. cit., págs. 183-197.

³⁰ Esta es la opinión doctrinal mayoritaria; así, O. Alzaga, *La Constitución española de 1978...*, op. cit., págs. 97-103; E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, Civitas, 1980, pág. 259; L. López Rodó, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., pág. 100; M. Clavero, *Igualdad, uniformidad y variedad...*, op. cit., págs. 38-39; A. Fontán, «El Estado de las autonomías», en *El País*, 11-12 enero 1980; G. Peces-Barba, «El Estado de las autonomías», en *El País*, 7 diciembre 1979; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 347; «Las autonomías», cit., pág. 130; J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades...», cit., pág. 271.

³¹ Y, lógicamente, los «territorios forales».

³² L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 130. Sobre el concepto de «Comunidad Autónoma» y su naturaleza, pueden verse J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., págs. 343-344; J. Ferrando, «Teoría y realidad del Estado autonómico», en *Rev. de Política Comparada*, núm. 3, 1981, págs. 29-33; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, II, op. cit., págs. 35-40; J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., págs. 25-28.

³³ Con matices. es la posición unánime de la doctrina; por todos, cfr. J. de Esteban/L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit.

³⁴ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., págs. 160-171.

toriales, como municipios y provincias (arts. 137, 140 y 141) y no territoriales, como las universidades (art. 27.10), circunstancia ésta que permite calificar al Estado español como «Estado autonómico», en cuanto hace de la autonomía un principio general de su organización³⁵, aunque luego no distingue supuestos ni matiza el contenido del término «autonomía», vinculado, eso sí, en todos los casos a los intereses propios o respectivos³⁶, criterio de decisiva importancia, por ejemplo, para la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues aquél se concibe como agencia gestora del interés general, en cuanto interés nacional o supracomunitario. De una interpretación sistemática de la Constitución podría deducirse que las CC. AA. tienen *rango, régimen y relevancia constitucional*, mientras los demás entes (municipios, provincias, universidades...) tienen sólo *autonomía regulada por ley*³⁷.

En todo caso, la autonomía no es sino la fórmula jurídica de la aplicación al ámbito territorial de lo que en filosofía política denominamos «*principio de subsidiariedad*»³⁸, esto es, la «capacidad para resolver los intereses propios»³⁹ mediante el acercamiento de las decisiones a los afectados por ellas. La Constitución define a ese grupo humano por razón de su vinculación a un *territorio determinado*. En definitiva, la autonomía se configura como un *principio territorial de división de competencias*, y como tal «define una competencia normativa y ejecutiva en aquellos casos que son interés propio de una comunidad y ésta revela una capacidad para darse sus propias normas y darles cumplimiento»⁴⁰, pero todo ello dentro del Estado. Así pues, la autonomía implicaría el reconocimiento y garantía de una potestad, dentro de la unidad del Estado (y, por tanto, distinta de la soberanía), atribuida a ciertas entidades para atender su intereses peculiares, mediante normas y órganos de gobierno propios; en suma, la autonomía comprende autonomía organizativa, normativa, administrativa y financiera, a las que, en el caso de las CC. AA., habría de añadirse, como nota distintiva⁴¹, la *autonomía política*, determinada por la posibilidad de adoptar opciones políticas diferenciadas, especialmente a través del ejercicio de potestades legislativas por asambleas elegidas democráticamente⁴².

³⁵ *Ibid.*, pág. 194.

³⁶ Esa circunstancia tiene decisiva importancia, por ejemplo, como criterio delimitador de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas.

³⁷ En ese sentido, L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 162. Sobre el concepto de autonomía y las diferencias entre la autonomía local y la de las Comunidades Autónomas, pueden verse M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, II, op. cit., págs. 15-27; S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, op. cit., págs. 180-182; L. Parejo, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, págs. 115 y sigs.; G. Trujillo, *LOAPA y Constitución*, Vitoria, Serv. de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno Vasco, 1982, págs. 27-31.

³⁸ Sobre este principio puede consultarse L. Sánchez Agesta, *Principios de teoría política*, Madrid, Ed. Nacional, 1979, págs. 102-104, y *Los principios cristianos del orden político*, Madrid, IEP, 1962, págs. 101-107 y 237-249.

³⁹ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 123.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Y en ese sentido ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. Cfr. sentencia de 14 julio 1981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1981 (BOE, 13 agosto 1981), Fund. jurídico 3, segundo párrafo.

⁴² La identificación de la autonomía política con la potestad legislativa ha sido habitual en nuestros autores, especialmente entre los administrativistas; así, T. R. Fernández, en *Curso...*, I, op. cit., págs. 265 y sigs.; J. Ferrando, «Las potestades legislativas de las Co-

D) *Caracteres del derecho a la autonomía*⁴³

El ejercicio de la autonomía está informado por una serie de caracteres, que constituyen verdaderos principios ordenadores de todo el Estado autonómico:

a) *Territorialidad*, es decir, la autonomía se predica y ejerce por entes públicos de base territorial, y con competencias territorialmente limitadas.

b) *Generalidad*; no impuesta, sino permitiendo a todos los territorios españoles el acceso a la autonomía. Esa característica se manifiesta en la determinación constitucional de los *sujetos del derecho a la autonomía* (arts. 143 y 144).

c) *Voluntariedad o principio dispositivo*. Este principio es el verdadero modulador de todo el sistema autonómico y cuya aplicación puede originar disfuncionalidades en la estructura del Estado⁴⁴. Consecuencia lógica de la concepción de la autonomía como derecho (art. 2.º), se manifiesta en el acceso o no al autogobierno de los sujetos a quienes se reconoce y garantiza tal derecho (art. 143.1); en la posibilidad de distintas alternativas en las circunscripciones territoriales que sirven de base a la autonomía (art. 143.1 y 144); en la libertad para adoptar la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas (art. 147, c); en la vía de acceso a la autonomía, más lenta (ar-

munidades Autónomas», en *Rev. de Estudios Regionales*, núm. 7, 1981, págs. 133-178; M. Gerpe, «Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 2, 1979, pág. 316; S. Muñoz Machado, «El Gobierno y la Administración regional», en el vol. col. *Las autonomías regionales. I: Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit., págs. 364 y sigs., y *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1979, págs. 24 y sigs.; G. Trujillo, *Constitución española*, op. cit., págs. 303-304; L. Vandelli, *L'ordinamento...*, op. cit., págs. 306 y sigs. Pero el profesor Sánchez Agesta, siguiendo la doctrina italiana, y especialmente la tesis del *indirizo político* popularizada por Mortati, entiende que la «autonomía política» presupone ciertamente capacidad normativa, pero no se identifica con aquella, sino que la potestad legislativa constituye más bien un instrumento de lo que, en realidad, implica la existencia de una «dirección política», distinta de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria; se trataría, en suma, de «establecer sus opciones y sus prioridades y coordinar y dirigir incluso la Administración en razón de esos objetivos que implican su programa, disponen de recursos para realizarlo y poderes de información e inspección que las permitan controlar si, efectivamente, las medidas adoptadas están cumpliéndose en la dirección propuesta» (*Sistema político...*, op. cit., págs. 217-223; «Las autonomías», cit., págs. 167-170, y «Los principios materiales...», cit., págs. 171-174). Este planteamiento ha sido aceptado por otros autores (por todos, S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, I, op. cit., página 173) y recogido por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 14 julio 1981, cit.

⁴³ Sobre el tema pueden verse exposiciones generales en J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, II, op. cit., págs. 374-377; G. Carcassonne, «Les 'nationalités' dans la Constitution», cit., págs. 117-122; R. Entrena, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., págs. 47-48; J. Leguina, «Las Comunidades Autónomas», cit., págs. 752-759; L. López Rodó, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., páginas 40 y sigs., y 75 y sigs.; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., págs. 348-350, y «Las autonomías», cit., págs. 125-128; G. Trujillo, «Federalismo y regionalismo...», cit., págs. 17 y sigs., L. Vandelli, *L'ordinamento...*, op. cit., págs. 201-230.

⁴⁴ Sobre este principio y sus manifestaciones, véanse E. García de Enterría, «Prólogo» a F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies régionales*, op. cit., págs. VII-VIII, y S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, op. cit., págs. 139-143.

título 143) o más rápida (art. 151.1), y, consiguientemente, en la elaboración del Estatuto (arts. 146 y 151.2), y en las competencias asumibles (arts. 148.1 y 149). No obstante, algunas de estas manifestaciones pueden ser superadas merced a los mecanismos correctores que el propio texto constitucional contiene, por ejemplo, en materia de iniciativa (art. 144) o de competencias (artículo 150)⁴⁵.

d) *Singularidad, especificidad o no uniformidad*. Una de las consecuencias más visibles del principio de voluntariedad es la singularidad o especificidad del régimen jurídico de cada Comunidad Autónoma en el marco único de la Constitución. Es claro que el ejercicio o no del derecho a la autonomía podría originar una división inicial del territorio español en CC. AA. y provincias de régimen común; pero incluso el contenido de la autonomía en aquéllas puede ser muy diferente, aunque esa variedad sea, en sus líneas generales, reconducible a *dos tipos de autonomía: autonomía limitada y autonomía plena*⁴⁶, diferenciadas fundamentalmente en el procedimiento de acceso (arts. 143 y 151.1), elaboración y reforma de sus Estatutos (arts. 146 y 147.3; 151.1 y 2, y 152.2), organización (arts. 148.1.1.^a y 152.1) y competencias (arts. 148 y 149.3)⁴⁷.

e) *Gradualidad o progresividad*. No obstante, esos dos tipos de autonomía no son incomunicables, sino que, de acuerdo con el espíritu general con que se concibió la reforma política y, en concreto, la estructura territorial del Estado, la Constitución ha diseñado un modelo de realización progresiva en el tiempo. Esa concepción se manifiesta en la forma misma de acceso a la autonomía y, especialmente, en la posibilidad de pasar de la autonomía limitada a la autonomía plena, transcurridos cinco años desde la constitución de aquélla (art. 148.2)⁴⁸. Porque, en realidad, ocurre que, como señala Clavero Arévalo⁴⁹, la Constitución no establece dos tipos de autonomía, sino la posibilidad de un ritmo distinto en el acceso a la autonomía.

f) *Elasticidad o flexibilidad*. La Constitución española no establece un mínimo de competencias que deban asumir obligatoriamente todas las CC. AA., pues se limita a señalar un tope máximo, mediante la enumeración en el artículo 149.1 de las competencias exclusivas del Estado. Pero ni siquiera ese «techo» es rígido, puesto que puede ser desbordado por la aplicación del artículo 150, que permite, en unos casos, ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas a costa de las estatales (núms. 1 y 2), y en otros, reducirlas mediante su «armonización» (núm. 3).

⁴⁵ Esa fue la base en este tema de los Acuerdos autonómicos (Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981).

⁴⁶ E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Nacional, 1980, páginas 233 y sigs.; A. Guaita, «Las regiones españolas antes y después...», cit., págs. 606 y sigs.; A. Rubiales, «Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1982, págs. 165-193; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., págs. 367 y sigs.; G. Trujillo, «Federalismo y regionalismo...», cit., páginas 20-32; L. Vandelli, *L'ordinamento...*, op. cit., págs. 206-213.

⁴⁷ Por ejemplo, A. Rubiales, «Las Comunidades Autónomas...», cit., págs. 182 y sigs.; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., págs. 367 y sigs.; L. Vandelli, *L'ordinamento...*, op. cit., págs. 207 y sigs.

⁴⁸ L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 368.

⁴⁹ *La España de las autonomías*, Madrid, Langa A. P., 1978, pág. 24.

g) *Espontaneidad*⁵⁰. En coherencia con el reconocimiento y la garantía constitucionales (no la creación) de las entidades territoriales históricas, el texto constitucional respeta aquellas circunstancias o hechos de identidad que se han ido produciendo espontáneamente en la historia, lo que sucede especialmente con las llamadas «instituciones forales» (art. 149.1.8.^a, Disp. adic. 1.^a a 4.^a, trans. 2.^a y 4.^a).

E) *Los límites del derecho a la autonomía*

La autonomía, con el contenido y caracteres referidos, en cuanto se subordina a la unidad del Estado, tiene una serie de *límites generales*, como ha dejado claro ya el Tribunal Constitucional⁵¹, que luego se concreta en cada una de las potestades en que la autonomía se manifiesta. Tales límites serían⁵²:

a) *Principio de constitucionalidad*, al que se someten todos los poderes públicos como consecuencia de la primacía jurídica de la Constitución⁵³, y del que derivan hechos como el sometimiento de todas las normas autonómicas a la Constitución [arts. 153, 153, a), y 161.1, a), y 2] y la adecuación a la misma de todos los derechos forales (Disp. adic. primera), incluso con previsión de mecanismos de intervención inmediata para garantizarla (art. 155).

b) *Principio de unidad*, que, en último término, descansa en la unidad del poder constituyente, cuyo titular es el pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (art. 1.^o 2). En ese sentido, el principio de unidad tiene una triple significación en el Estado autonómico⁵⁴: punto de partida necesario para la autonomía; límite para la configuración y actuación de las CC. AA., y fundamentación última de los poderes y atribuciones del Estado.

c) *Principio de igualdad*, fundamentalmente en sus manifestaciones de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (art. 139.1); la prohibición de privilegios económicos o sociales entre las CC. AA. (art. 138.2), y la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio del Estado (art. 139.2).

d) *Principio de solidaridad*, como expresión del equilibrio entre los intereses propios de cada Comunidad Autónoma y los de los demás, así como los superiores del Estado en que todas ellas se integran.

e) *Principio del territorio*, en cuanto la autonomía de las CC. AA. tiene una base territorial, según declara el artículo 137 de la Constitución⁵⁵ y reconoce el propio Tribunal Constitucional⁵⁶.

⁵⁰ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», p. 127.

⁵¹ Sentencia de 2 febrero 1981; recurso de inconstitucionalidad 186/1980, BOE, número 47; 24 febrero 1981.

⁵² J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., págs. 345-352; S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, op. cit., págs. 182-199.

⁵³ En el mismo sentido, E. García de Enterría, «La primacía jurídica del título VIII de la Constitución. Introducción al artículo 149 de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, págs. 277 y sigs.

⁵⁴ S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, op. cit., págs. 109-202.

⁵⁵ «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».

⁵⁶ En su sentencia de 14 de julio de 1981, ya citada, califica a las Comunidades Autónomas de «Corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política».

f) *Principio de prohibición de federación entre CC. AA.*, reconocido en el artículo 145.1 de la Constitución, siguiendo el precedente de la Constitución de 1931 (art. 13).

F) *El concepto constitucional del «interés» como concreción de los principios de unidad y autonomía*

Hay que advertir, finalmente, que los principios de unidad y autonomía encuentran su fundamento en la satisfacción de intereses distintos, respectivamente los intereses generales de la Nación y los intereses propios o peculiares de las CC. AA. El concepto de «interés» resulta ser, así, el bien jurídico que justifica la existencia y funciones de distintas organizaciones políticas; por eso ha de considerarse elemento clave de nuestro sistema autonómico, en el que, a semejanza del Derecho comparado, cumple diversas funciones, a saber: justificación de la autonomía misma; criterio de constitución de CC. AA., al margen del principio ordinario de voluntariedad; criterio delimitador de competencias entre el Estado y las CC. AA. y los demás entes territoriales; cláusula o presupuesto habilitador de competencias extraordinarias del Estado (artículos 150.3 y 155); criterio de concreción de preceptos constitucionales, y, eventualmente, límite al ejercicio de la actuación de las CC. AA.

3. *Solidaridad: remisión*

De las consideraciones anteriores se deduce que nuestro sistema constitucional de descentralización territorial (al igual que los de semejante naturaleza) se configuran en torno a un difícil e inestable equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, entre las tendencias centrípetas y uniformistas a que conlleva la satisfacción de los intereses generales y las tendencias centrífugas y particularistas que supone la satisfacción de los intereses locales y comunitarios; en suma, entre la *unidad* y la *diversidad*. En cada ocasión histórica, el equilibrio suele inclinarse por uno de esos dos principios; modernamente es posible apreciar una constante evolución hacia la centralización. Pues bien, si queremos restaurar de alguna manera el equilibrio no es ya viable la vuelta a esquemas de autonomismo radical o individualista, incompatible con las exigencias de todo tipo (técnicas, económicas, etc.) de nuestro mundo, sino la búsqueda de una síntesis entre esas exigencias unitarias insalvables y la autonomía de las entidades menores. Creemos que esa síntesis ha de hallarse en el tercer principio constitucional de nuestro Estado autonómico, proclamado en el art. 2.º, el *principio de solidaridad*, principio que permite la «integración» de las CC. AA. en la unidad estatal. Y lo hace sin perjuicio de su propia autonomía; más bien, al contrario, la preserva ante la indudable uniformidad que el mundo contemporáneo acusa como constante histórica⁵⁷. Así

⁵⁷ Esa es también la opinión de Muñoz Machado (*Derecho público...*, op. cit., pág. 217), pero identifica ese nuevo principio con el de cooperación, que, a nuestro juicio, es sólo una de sus manifestaciones.

entendido, el principio de solidaridad, en cuanto vínculo entre la *unidad* del Estado y la *pluralidad* de entidades territoriales, consecuencia del reconocimiento y la garantía de su autonomía, se manifiesta como *bien público común* de todos los españoles⁵⁸, al que dedicamos las páginas que siguen.

II. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO CLAVE DEL SISTEMA AUTONÓMICO

1. Ideas generales

Nuestra Constitución configura un Estado *autonómico* basado en la *solidaridad* entre las partes que lo integran. Esa solidaridad, en cuanto principio constitucional de equilibrio entre los de unidad y autonomía se manifiesta entre diversos sujetos. Según el artículo 2.º de la Constitución, la solidaridad ha de producirse, por un lado, entre la Nación española y las nacionalidades y regiones que la integran; por otro, entre estas mismas. Lo que quiere decir que, constituidas aquélla en Estado y éstas en CC. AA., puede hablarse de una solidaridad de las CC. AA. con el Estado y de éste respecto a aquéllas; de una solidaridad entre CC. AA. (solidaridad intercomunitaria), e incluso de solidaridad en el interior de cada Comunidad Autónoma (solidaridad intracomunitaria)⁵⁹. En el presente trabajo nos centraremos en el principio de solidaridad como criterio vertebrador de las relaciones entre el Estado, como organización jurídico-política de la comunidad nacional y las CC. AA., o, si se prefiere, como criterio de «integración» orgánico-funcional de éstas en aquél, sin incidir por ello en la solidaridad intracomunitaria, que parece habrá de garantizarse más eficazmente en el marco de cada Comunidad, y la solidaridad intercomunitaria, alguna de cuyas manifestaciones más notables son la institucionalización del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2)⁶⁰ o la posibilidad de celebrar acuerdos y convenios entre las CC. AA. (art. 145.2)⁶¹.

⁵⁸ L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., 362, y «Los principios materiales...», cit., págs. 176-179.

⁵⁹ A. Pérez Moreno, «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, op. cit., págs. 711-712. Este autor habla de solidaridad de las regiones con el Estado, solidaridad interregional y solidaridad intrarregional.

⁶⁰ Sobre el F. C. I. puede consultarse, además de las referencias en las obras generales o sobre financiación de las Comunidades Autónomas, J. Cazorla, «Bases para una distribución del Fondo de Compensación Interterritorial», en *Revista de Estudios Regionales*, número 2, 1980, págs. 583-598; F. Fernández Rodríguez, «El Fondo de Compensación Interterritorial: Inquietudes sobre un proyecto de ley», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 2, 1980, págs. 549-582; *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981, y *Acuerdos autonómicos*, op. cit., espec. los acuerdos económico-financieros y el ante el proyecto de ley del F. C. I.

⁶¹ Angel Menéndez Rexach, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, I. E. A. L., 1982; A. Pérez Moreno, «Los convenios interregionales», en A. Pérez Moreno y otros, *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, Instituto García Oviedo de Sevilla, 1980; «Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, págs. 397 y sigs., y en *Comunidades Autónomas. Solidaridad...*, op. cit.; «Los convenios interregionales», en *Comunidades Au-*

A) *La solidaridad como principio organizativo del Estado; su virtualidad configuradora*

En cuanto constituye el punto de equilibrio entre los otros dos principios constitucionales de organización territorial, la unidad y la autonomía, entendemos que la clave del sistema autonómico español puede encontrarse en el principio constitucional de solidaridad. Evidentemente, la estructura de todo Estado territorialmente descentralizado lleva implícita una tensión permanente entre la *unidad* del conjunto y la *pluralidad* de entes que lo integran, paralela a la existencia de un interés general, cuya agencia gestora es el Estado como comunidad nacional, y una pluralidad de intereses, privados o colectivos, satisfechos por los individuos y los grupos sociales. De esa forma se produce, en el interior del Estado, un reparto de competencias para su satisfacción. Una de las respuestas más sugestivas para resolver la forma de esa distribución competencial se encuentra en el *principio de subsidiariedad*, según el cual «lo que los hombres o una comunidad menor puedan hacer por sí mismos no debe asumirse por una sociedad mayor o más elevada»⁶³. El postulado es aplicable perfectamente a la organización territorial del Estado: el Estado no ha de hacer lo que puedan satisfactoriamente hacer sus regiones, ni éstas lo que puedan asumir las provincias o municipios, y éstos sólo actuarán cuando los hombres carezcan de posibilidades eficaces de actuación. «Este principio entraña, sin duda —ha señalado Sánchez Agesta—, un límite de la acción del poder público, pero se puede comprender mejor como una definición *positiva* de su *competencia* y de la competencia de los individuos y de los grupos. El bien público como misión del poder público no es sustituir la actividad de los individuos o los grupos al servicio de sus objetivos, sino hacer posible esta actividad, ordenarla, en su caso suplirla, e impulsar la acción de los individuos y de los grupos al servicio de los bienes públicos comunes»⁶⁴. Todo esto quiere decir que la competencia se reconoce y garantiza a un ente para que pueda satisfacer, con su ejercicio, sus propios intereses; de modo que se produce, en el ámbito del Estado, una distribución de competencias en función de los distintos intereses legítimos a satisfacer. No obstante, no pueden separarse radicalmente esa pluralidad de intereses; a veces los intereses más personales sólo pueden satisfacerse contando con las *condiciones* necesarias que aporta el interés común. Por eso, como ha precisado un autor, «en toda comunidad política hay... una coordinación entre las decisiones colectivas y particulares. No se puede comprender la fluencia de la vida de una comunidad política si sólo se parte

tónomas. Solidaridad..., op. cit., y «Solidaridad y convenios interregionales», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. extr. 1, 1979, págs. 459-474.

⁶³ A esa idea se ha referido el Tribunal Constitucional; así, cuando alude a la «necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía» o que «el régimen autonómico se caracteriza por un *equilibrio* entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías» (sentencia núm. 76/1983, de 5 de agosto; recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, acumulados, BOE núm. 197, 18 agosto 1983).

⁶⁴ *Principios de teoría política*, op. cit., pág. 104.

de los individuos o de los grupos (individualismo) y de sus intereses o derechos particulares, o de los intereses y derechos y objetivos de la comunidad (colectivismo). En la vida de toda comunidad política hay una pluralidad de principios de acción y una coordinación de objetivos múltiples entre los que es necesario establecer una síntesis»⁶⁵. Lógicamente, esa coordinación de la multiplicidad de intereses presentes en la vida social no siempre es tarea fácil. En efecto, «es claro que es más fácil dar una solución teórica a este problema que resolverlo día a día y caso por caso en los problemas de la vida práctica. Esta dificultad práctica estriba en la existencia de estos múltiples intereses y objetivos, que pueden incluso contradecirse y es la fuente de esos *conflictos*, que (son) uno de los elementos característicos de la acción política que presupone la existencia de conflictos y su ajuste o superación»⁶⁶.

Si nos damos cuenta de que la organización territorial del Estado supone realmente una división del poder del Estado entre las distintas entidades de base territorial que lo componen, se advierte rápidamente que el concepto del «interés» aparece como elemento determinante de esa organización territorial; porque la autonomía se reconoce y garantiza por la Constitución a esas entidades precisamente para la satisfacción de sus intereses propios o peculiares, como señala claramente el artículo 137 de la Constitución⁶⁷. O sea, autonomía supone capacidad constitucional para la satisfacción de los intereses propios, mientras que la unidad simboliza la existencia de un interés general a toda la colectividad nacional. Esos dos grandes principios vienen así a manifestarse en el reconocimiento constitucional de una pluralidad de organizaciones dotadas de competencias suficientes para atender sus respectivos intereses y de una organización unitaria —el Estado como poder central— con competencias para satisfacer los intereses generales.

Ahora bien, en modo alguno pueden considerarse unos y otros intereses como radicalmente contrapuestos; también las entidades autónomas contribuyen a la satisfacción del interés general, aunque la garantía de éste se encomienda principalmente a los órganos centrales del Estado. Como ha señalado E. Stein al referirse al federalismo alemán, «no existe una separación clara entre la Federación y los *Länder*; al contrario, ambos actúan en íntima unión»⁶⁸. No obstante, cada entidad conserva su propia autonomía, pues, «a pesar de la íntima conexión entre la Federación y los *Länder*, se mantiene la ficción de la autonomía estatal. Sus órganos estatales son independientes entre sí»⁶⁹. La conclusión es evidente, y el propio autor alemán la subraya con bellas palabras: «De la carroza de la República federal tiran una docena de caballos. Si éstos toman distintas direcciones, la ponen en peligro. Ello sólo puede evitarse si todos tienen la voluntad de trabajar en común»⁷⁰.

⁶⁵ *Ibid.*, pág. 103.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

⁶⁸ E. Stein, *Derecho político*, trad. de F. Sainz Moreno y prólogo de F. Rubio Llorente, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1973, pág. 107.

⁶⁹ *Ibid.*, pág. 108.

⁷⁰ *Ibid.*

Así pues, la autonomía se da sobre la base de la unidad nacional (artículo 2.º)⁷¹. Y ello desde su mismo origen; es, en definitiva, el pueblo español, titular de la soberanía nacional (artículo 1.º), el que, expresando su voluntad mediante el ejercicio del poder constituyente, aprueba una Constitución (preámbulo, *in fine*) que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que... integran» la nación española. Esa tensión dialéctica entre unidad y pluralidad, entre interés general e intereses particulares, necesita un principio de articulación. Pues bien, esa función cumple el principio de *solidaridad*. Unidad, autonomía y solidaridad son, así, los tres grandes principios constitucionales de vertebración del Estado autonómico. Por eso la solidaridad no es sólo un mecanismo de equilibrio económico, ni siquiera sólo una exigencia funcional de los Estados en un mundo crecientemente intercomunicado e interdependiente; es, también, algo más profundo: es la consecuencia de la *integración* de las diversas entidades en una *superior*, pero que no las anula, es decir, forman parte de un *todo* superior que las engloba⁷², y con unos *finés unitarios*, que han de ser coordinados con los fines particulares de aquellas entidades. Para aludir a esa realidad profunda se ha hablado por algún autor de «autonomías integradas»⁷³, en cuanto partes que se integran en un todo; concepto, por cierto, no nuevo en la doctrina comparada ni en nuestra historia constitucional⁷⁴ y reflejado de algún modo en el texto constitucional vigente⁷⁵. Pero se trata de una integración dinámica, en

⁷¹ Sentencia de 14 julio 1981, cit. Fund. jurídico 3.

⁷² Como declara la sentencia del TC de 2 febrero 1981; recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, BOE núm. 47, 24 febrero 1981. Fund. jurídico 3.

⁷³ A. Pérez Moreno, «El concepto de 'autonomías integradas', una clave interpretativa de la Constitución española», en el vol. col. *Comunidades Autónomas. Solidaridad...*, op. cit., págs. 15-45, espec. 29 y sigs, y en el vol. col. *Administración y Constitución. Estudios en hom. al profesor Mesa Moles*, cit., Madrid, Presidencia del Gobierno, 1982.

⁷⁴ Como recuerdan J. García Roca y P. Santolaya Machetti en un sugestivo y clarificador trabajo («Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución», en *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 66, Madrid, 1982, pág. 150), el concepto de «integración» procede del campo de las ciencias naturales, de donde pasó a las ciencias sociales a través de Rudolf Smend, dentro de su teoría dinámica del Estado. En España, el término fue utilizado en la Constitución de 1931 con ligeras variantes («Estado integral»), y desde entonces, la concepción de la integración política como inspiradora de una forma de Estado que aspira a organizar el equilibrio entre el reconocimiento de la pluralidad nacional-regional del Estado y la unidad de éste, ha sido objeto de atención por un nutrido y prestigioso sector doctrinal, comenzando por el propio Smend. (Puede verse una síntesis en P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho político*, I, Madrid, Tecnos, 1972, págs. 99 y sigs.)

⁷⁵ En efecto, el art. 2.º afirma que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...». La idea estaba, por cierto, anticipada en el propio preámbulo de la Constitución, cuyo párrafo primero declara que «la nación española... deseando promover el bien de cuantos la integran...». Siguiendo a J. García Roca y P. Santolaya, debe aquí entenderse «que la integran tanto las personas como los grupos intermedios en que éstos se encuentran inmersos. Uno de esos grupos son las Comunidades Autónomas» («Consideraciones...», cit., pág. 150). El propio preámbulo avala esta tesis cuando, a los referidos efectos de promover el bien de cuantos integran la nación española, «proclama su voluntad de... proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Es claro, pues, que son los españoles y los

una permanente tensión entre fuerzas centrífugas y centrípetas a la búsqueda del equilibrio que toda fórmula autonómica pretende alcanzar⁷⁶. En efecto, la clave de todo el sistema autonómico se halla en el equilibrio entre la *unidad* y la *pluralidad*, consecuencia del derecho a la autonomía de las entidades que componen aquella unidad, mediante los mecanismos apropiados para articular la *integración* de esa pluralidad de entidades territoriales dotadas de autonomía en la unidad de la nación y del Estado, de que aquellas entidades forman parte. Esa función corresponde al principio constitucional de la *solidaridad*.

La integración política se caracteriza, así, fundamentalmente por la «convivencia dinámica y la salvaguarda eficaz de una pluralidad de intereses particulares (de colectividades inferiores al Estado) y colectivos a la vez. Del mismo modo, las colectividades estatales pueden integrarse en otras colectividades políticas más amplias para asegurar mejor la defensa de sus intereses»⁷⁷. Porque es el Estado quien, por razones de eficacia o de participación democrática, decide organizarse en entidades territoriales dotadas de autonomía (como señala el art. 137 de nuestra Constitución), pero asegurando su unidad estructural y funcional; y para ello establece, como vínculo de conexión entre todas las entidades que integran el Estado, el principio de solidaridad, a través del cual «los intereses colectivos estatales deben ser una síntesis de los intereses colectivos parciales y jamás una contraposición o subordinación injustificada. De ahí que, esto supuesto, los intereses locales sólo pueden justificarse si son compatibles con los generales y estos últimos si son una síntesis, en permanente evolución de aquéllos. Sólo así puede entenderse la referencia a los intereses que realiza el art. 137»⁷⁸.

Cobra ahora todo su sentido la afirmación que antes hacíamos de la interrelación entre los tres principios de unidad, autonomía y solidaridad, en tanto que es a través de este último como se logra la *integración* de la pluralidad que la autonomía conlleva en la unidad básica de la nación y del Estado; como ha declarado el Tribunal Constitucional: «El derecho a la *autonomía* de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la *solidaridad* entre todas ellas, se da sobre la base de la *unidad* nacional»⁷⁹. Por eso ha podido decir Jorge de Esteban que la solidaridad «aparece como la *necesaria consecuencia* de que (nacionalidades y regiones) son partes que *integran* una comunidad superior, que es la Nación española»⁸⁰, a cuyos fines comunes han de cooperar armónicamente. Por eso Estado y CC. AA. no pueden concebirse como entes radicalmente distintos, cuyas relaciones hayan de plantearse, a la luz de la dialéctica del

pueblos que ellos forman quienes integran la nación española, como definitivamente proclama el art. 2.º del Texto constitucional.

⁷⁶ J. García Roca y P. Santolaya, «Consideraciones...», cit., pág. 150.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 151.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Sentencia de 14 julio 1981, cit. Fund. jurídico 3. El subrayado es nuestro.

⁸⁰ J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., pág. 349. Los subrayados son nuestros. La idea es mantenida por otros autores; por ejemplo, J. J. Solozábal entiende que la solidaridad es «consecuencia necesaria del hecho de que (nacionalidades y regiones) son integrantes de la comunidad superior de la nación española» («Nación, nacionalidades...», cit., p. 278) y «expresión de la integración cultural de España: las culturas nacionales han de mostrarse en el ámbito superior de todo el Estado, y a través de su aportación específica enriquecerán el patrimonio cultural de todos» (*ibid.*).

enfrentamiento permanente⁸¹. La idea ha sido ya expresada por el Tribunal Constitucional, para quien,

«ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución»⁸².

Por lo demás, esos fines comunes del Estado como unidad son, en rigor, distintos tanto de los fines propios de los órganos centrales del Estado como de los de las CC. AA.; sin embargo, la Constitución ha encomendado la *garantía de la solidaridad a esos órganos centrales* (art. 138.1), configurados así como agencia del interés general, en los términos que luego concretaremos, de donde deriva como inevitable consecuencia una cierta *superioridad constitucional de ese Estado central*, reflejado en la atribución de las competencias de mayor relevancia (arts. 81.1; 149.1; etc.); la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3); las facultades armonizadoras de las competencias normativas de las CC. AA. (art. 150.3), o los mecanismos extraordinarios de intervención (art. 155). Así lo ha entendido la doctrina⁸³, y expresamente el Tribunal Constitucional, cuando se refiere, con especial énfasis, a la

«necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— *de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad*, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación con las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.ª)»⁸⁴.

Evidentemente, esa unidad de fines y de actuación se realiza de forma diferente en un Estado centralista que en un Estado descentralizado territorialmente. En aquél se logra mediante la atribución de cuantas competencias reclama la acción pública al Estado central, dando origen a un único y uniforme

⁸¹ Por eso puede afirmarse con A. Pérez Moreno, que «la tensión Estado *versus* Comunidades Autónomas, o viceversa, es patológica dentro del sistema» (en el vol. col. *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo de Sevilla, 1981, pág. 66).

⁸² Sentencia de 2 febrero 1981, cit. O, como señalan J. García Roca y P. Santolaya, «no existe ninguna contradicción teórica entre *autonomía* e *integración*. Es más: la integración es un elemento que caracteriza el concepto de autonomía, y no cabe ninguna integración democrática desde bases plurales sin autonomía...» («Consideraciones...», cit., página 166).

⁸³ Cfr. J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., pág. 403.

⁸⁴ Sentencia de 2 febrero 1981, cit. Fund. jurídico 3. Los subrayados son nuestros. El criterio es mantenido en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, cit. Fund. jurídico 13, *in fine*.

ordenamiento jurídico. En el Estado descentralizado se opera constitucionalmente un reparto de competencias entre ese Estado central y los demás entes territoriales infraestatales, originándose una *dualidad de órdenes jurídicos*; de esa forma, la unidad estatal exige el concurso del Estado central y de esos entes dotados de autonomía y la armonía entre la pluralidad de órdenes jurídicos resultantes, que han de integrarse en un más amplio orden jurídico general. Como consecuencia de aquella unidad sucede realmente que existe un único poder político cuya legitimidad descansa, en último término, en la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo español (art. 1.º 2), y en cuyo ejercicio participan tanto los órganos centrales del Estado como las CC. AA., de acuerdo con los mecanismos constitucionales de reparto de competencias, y un único ordenamiento jurídico, aunque pluralista, puesto que contribuyen a su formación tanto el Estado central como las CC. AA., cuyo vértice normativo es la Constitución, criterio último de armonía y coherencia del conjunto, garantizado por el Tribunal Constitucional⁸⁵.

En definitiva, la solidaridad resulta ser el criterio que engarza la autonomía de las nacionalidades y regiones, organizadas en CC. AA., con la unidad del Estado, en que se integran, constituyendo la obligada consecuencia de la integración de la autonomía en el marco de la unidad. La solidaridad, es, así, la causa y la manifestación de un pasado común, construido con las aportaciones de todos y exigencia de una empresa colectiva proyectada hacia el futuro.

B) *Las manifestaciones de la solidaridad como principio general de organización*

La solidaridad así entendida supone, en realidad, la aplicación en el ámbito de la descentralización territorial de un principio moral de organización general de la sociedad y del Estado, según propuso una ya antigua concepción solidarista que tiene en Heinrich Pesch uno de sus más cualificados exponentes⁸⁶. Esa concepción parte de la «idea genérica de *conexión e interdependencia mutua entre los hombres* (y) *subordinación* a un todo social con relación al fin de este mismo todo y también *cooperación positiva* para este fin, que mediatamente contribuye a la felicidad de cada uno en particular»⁸⁷. Aplicada esa idea general a la organización territorial del Estado-comunidad, puede apreciarse también la existencia de una pluralidad de entidades (especialmente

⁸⁵ A la existencia de ese único ordenamiento jurídico se refiere la Constitución en diversas ocasiones; así, en el art. 1.1, cuando declara que «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico...»; o en el artículo 9.1, que ordena la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a «la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»; en el artículo 96.1, cuando proclama que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte de su ordenamiento interno», o en el artículo 147.1, según el cual el Estado reconoce y ampara los Estatutos de Autonomía como «parte integrante de su ordenamiento jurídico».

⁸⁶ H. Pesch, *Tratado de economía nacional*, trad. de José M. Llovera, Madrid, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández, s/f. Este autor ha aplicado este principio a la organización de la actividad económica.

⁸⁷ H. Pesch, *Tratado...*, op. cit., p. 67.

las CC. AA.), que se encuentran relacionadas por vínculos de conexión e interdependencia mutua, subordinadas a un todo (la comunidad estatal) que tiene un fin común, el interés o bienestar general, al que contribuyen mediante su cooperación positiva, compatible con su interés o bienestar más particular»⁸⁸. En todo caso debe recordarse que esa mutua dependencia y cooperación no obedecen sólo a razones de eficacia funcional, aunque ciertamente ésta exige aquéllas en el mundo contemporáneo; se trata, además, de la aplicación sectorial de un principio general de organización del orden social: la idea de que los hombres y los grupos —entre ellos los territoriales, o sea, municipios, provincias y CC. AA.— forman parte de un *todo* superior, de una unidad que les engloba, en que aquéllos se *integran*. Por eso, de acuerdo con esta concepción, el Estado autonómico ha de ser un Estado basado en la *solidaridad* entre sus partes, como consecuencia de la *integración* de todas ellas en la comunidad estado-nacional.

Pero —y eso hay que dejarlo claro— no se trata simplemente de poner el acento en la *unidad* del todo, que asfixie las libres capacidades de las partes integrantes; estaríamos en tal caso ante las fórmulas tradicionales de los Estados unitarios centralizados y no de un Estado autonómico o descentralizado. Se trata, en suma, de buscar un *sistema intermedio* que garantice el equilibrio entre la total autonomía o independencia de las entidades infraestatales, a que conduciría, en último extremo, el principio de autonomía, y la centralización absoluta a que llevaría el monopolio exclusivista del principio de unidad⁸⁹. La clave de ese equilibrio, ya lo hemos dicho, ha de encontrarse en el principio de

⁸⁸ La idea es reiterada por Pesch en distintas ocasiones. «El *mutuo* cambio de bienes y servicios entre los hombres, la continua y fecunda *cooperación* en orden a un *bien común*, presuponen una cierta suma de fuerzas en los que recíprocamente deben ayudarse. El bien de unos y de otros viene a ser... la condición previa de una nueva *cooperación duradera* y fructífera, y mediante ella, de un nuevo *bienestar superior* para todos» (*Tratado...*, op. cit., pág. 67), porque «por más que a cada hombre le sea lícito mirar por su propio interés, debe, no obstante, atender siempre a los intereses de sus semejantes...» (*ibid.*). A la «relación de mutua dependencia» vuelve a referirse más tarde (*ibid.*, pág. 69); o a la «*mutua* penetración de cada uno por todos y de todos por cada uno», de forma que «nada que atañe a la totalidad permanece extraño al individuo, puede ser indiferente para el bien de la totalidad» (*ibid.*, págs. 170-171). Por eso «el principio general solidarista no es otro... que la corresponsabilidad de todos los individuos, grupos y clases en orden al bien común de la sociedad entera» (*ibid.*, pág. 190), organizando «las relaciones sociales entre los individuos de tal manera que, en lo tocante a sus intereses, no tanto aparezcan éstos como divorciados entre sí, sino más bien como socios y compañeros, con igualdad de derechos y prestándose mutua ayuda» (Alfredo Plotz, cit. en H. Pesch, *Tratado...*, op. cit., pág. 195).

Se trata, pues, de lograr como objetivo la «*dependencia recíproca* entre los miembros de la sociedad... encaminados al *bien común* de todos ellos, como un estado dentro del cual los individuos no pueden considerarse seres aislados entre sí, con la misión de procurar cada uno exclusivamente para sí propio y libres de toda obligación para con los demás, sino miembros ligados por los deberes de mutua consideración y asistencia» (H. Pesch, *Tratado...*, op. cit., pág. 195). En ese sentido, serían distinguibles varias *formas o grados* de solidaridad; en concreto, Pesch señala la solidaridad humana universal, la solidaridad jurídico-social de todos los conciudadanos de un Estado y la solidaridad de los compañeros de profesión o de clase (*ibid.*, pág. 204).

⁸⁹ Esa idea del sistema intermedio, aunque aplicada a la organización económico-social, está formulada también nítidamente por H. Pesch (*Tratado...*, op. cit., págs. 154, 197, 199, 202 y 207).

solidaridad. De esa manera no se eliminan las capacidades reales o potenciales de las entidades territoriales menores, pero tampoco se olvidan que éstas forman parte de un todo superior que las engloba⁹⁰. Es, en suma, un sistema que permita la «armonía de intereses»⁹¹, la del interés propio o peculiar de cada Comunidad Autónoma y los intereses generales de la nación, concebidos ambos de forma integrada, es decir, que aquél no es contradictorio con éstos, sino que incluso se satisface dentro del interés general garantizado. Por eso las Comunidades Autónomas no pueden ser ajenas a los intereses nacionales en cuanto bien común de la nación, que posibilita y permite la realización plena y fecunda de los comunitarios particulares⁹², y por eso mismo ese bien común nacional es un bien superior a los bienes particulares⁹³.

En consecuencia, partiendo de una consideración del Estado autonómico como estado cooperativo basado en la solidaridad, debe entenderse de acuerdo con los siguientes principios:

1.º La existencia de un *Estado*, como organización jurídico-política de la comunidad nacional, fundamentado en el principio de unidad, pero cuyo poder se distribuye territorialmente entre un poder central y unos poderes autónomos (principalmente las CC. AA.), de forma que aquél se constituye, por imperativo constitucional, en agencia gestora del interés general, en cuanto bien común nacional, y éstos, en gestores de sus propios intereses, a cuyo fin se les dota de autonomía.

2.º Los intereses generales no sólo no son incompatibles con los intereses propios de las CC. AA., sino que éstos han de satisfacerse eficazmente en el

⁹⁰ Como dice H. Pesch, «no se niega al individuo toda libertad, toda espontaneidad y toda responsabilidad de sí mismo, sino solamente la libertad absoluta, atendido que el hombre no ejerce sus operaciones libres en un estado de aislamiento, sino en el seno de la sociedad, y, por consiguiente, no debe olvidar que es miembro de una unidad orgánica y parte de un todo superior a él» (*Tratado...*, op. cit., pág. 188). Por eso la organización solidarista se establece «respetando y conservando cuidadosamente toda legítima libertad, iniciativa y autonomía... de los individuos y agrupaciones de individuos» (*ibid.*, pág. 200). Porque esa no eliminación de las actuaciones de los hombres y de los grupos se debe al convencimiento de la *utilidad de la iniciativa privada*: «el desarrollo de las fuerzas personales y de las colectivas de orden privado, los esfuerzos para valerse y ayudarse a sí propios, así los individuos como las corporaciones, son cosas de suma importancia para la prosperidad de un pueblo» (*ibid.*, pág. 207).

⁹¹ «La durable armonía de intereses», dice Pesch (*Tratado...*, op. cit., pág. 209). Por eso, añade, el solidarismo «proclama... la *interdependencia*, la *totalidad*, la *comunidad* de los intereses..., pero, por otra parte, ... mantiene toda legítima libertad de los individuos y asociaciones de individuos» (*ibid.*, págs. 202-203. Subrayado del autor).

⁹² Pues «el solidarismo quiere el reconocimiento de los derechos y la mayor libertad posible de movimientos para todo ciudadano y para toda agrupación intranacional» (H. Pesch, *Tratado...*, op. cit., pág. 200).

⁹³ Por eso recuerda Pesch que «la voluntad individual o de grupo deben adaptarse positiva y negativamente a las exigencias del derecho social, al derecho y al bien superior de toda la sociedad y, en su caso, ceder y sacrificarse en favor suyo, de conformidad con los principios que rigen la colisión de derechos» (*Tratado...*, op. cit., pág. 190). Porque si bien «el solidarismo quiere el reconocimiento y la mayor libertad posible de movimientos para todo ciudadano y para toda agrupación intranacional» (*ibid.*, pág. 200), «exige también que los intereses privados y de grupo se subordinen al bien común de toda la sociedad» (*ibid.*): Ese y no otro es el sentido de que «el solidarismo... coloca todas las fuerzas, las individuales, las sociales y las políticas al servicio de a totalidad» (*ibid.*, página 219).

marco de aquéllos en tanto que las CC. AA. se integran en el todo unitario del Estado nacional, que, a su vez, no puede ignorar aquellos intereses peculiares y las capacidades potenciales de las CC. AA. para satisfacerlos. Esa idea genérica se manifiesta en una serie de principios:

a) El principio que equilibra los intereses generales (unidad) y los propios o peculiares de las CC. AA. (autonomía) es el de solidaridad, como vínculo de actuación recíproca del Estado central y de las CC. AA.

b) La solidaridad, por su propia definición, entraña la *corresponsabilidad* de todas las partes que integran un conjunto en los fines colectivos, así como la del conjunto hacia los intereses propios de los miembros⁹⁴. Ello supone, a su vez, dos hechos: uno positivo y otro negativo:

— *Positivamente*, supone: 1) la *participación* de las CC. AA. en los asuntos del Estado, especialmente en la formación de los actos de voluntad estatal; 2) la *cooperación* entre los poderes centrales del Estado y las CC. AA. en el ejercicio de sus propias competencias y la *coordinación* en sus respectivas actuaciones.

— *Negativamente*, es sobre todo el *límite* de la actuación de las CC. AA. como consecuencia de la subordinación de sus propios intereses a los intereses generales de la Nación y a los intereses de las demás CC. AA.⁹⁵, es decir, de

⁹⁴ El propio Pesch alude al tema al recordar el origen etimológico del solidarismo. «*Solidum*, en el más pleno sentido de a palabra, sería un todo perfecto (indiviso) compuesto de elementos firmemente unidos... La frase *in solidum obligare* (estar obligados solidariamente) corresponde a la relación "unos por todos y todos por uno"; por consiguiente, a la esencia o núcleo del "solidarismo"...» (*Tratado...*, op. cit., pág. 201). Y recuérdese que esa concepción de la solidaridad está arraigada en el mundo jurídico, tanto en el Derecho privado, donde se ha acuñado, por ejemplo, la institución de las *obligaciones solidarias* (Código Civil, arts. 1.137 y sigs.), como en el Derecho público; por ejemplo, la solidaridad de todos los miembros del ejecutivo en su responsabilidad política ante el Parlamento, del que encontramos eco en la historia constitucional inglesa (cfr. «Discurso de lord North sobre una moción de censura al Almirantazgo», en L. Sánchez Agesta, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Madrid, Ed. Nacional, 1982, págs. 57-58) y que hoy recoge expresamente nuestra Constitución, cuyo artículo 108 dispone que «el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados», pues, como señala lord North en su discurso antes citado, «habría una falta en común o no habría falta».

⁹⁵ Este planteamiento puede contemplarse también, aunque aplicado en otro ámbito más general, en la obra de H. Pesch, cuando afirma que el *solidarismo* consiste en «una organización que, respetando y conservando cuidadosamente toda legítima libertad, iniciativa y autonomía... de los individuos y agrupaciones de individuos, establezca, *positiva y negativamente*, en cuanto esto es hacedero, mediante la *cooperación* de organizaciones..., la *armonía de los intereses privados* y de la libre actividad *con los postulados* de la justicia y del bien común» (*Tratado...*, op. cit., pág. 200. Los subrayados son nuestros). La idea general está luego desarrollada, sobre todo en este aspecto de los *límites* de la actuación de los grupos como consecuencia de la superioridad de los intereses generales: «el solidarismo quiere el reconocimiento de los derechos y la mayor libertad posible de movimientos para todo y para toda agrupación intranacional. Pero exige también que los intereses privados y de grupo se subordinen al bien común de toda la sociedad; que *la libertad encuentre sus límites* en el orden, en los derechos de los demás miembros y en los de todo el pueblo» (*ibid.*). Porque la actuación privada debe tener en cuenta «los deberes y derechos que resultan de la misma conexión y mutua dependencia social y de las exigencias del bien común» (*ibid.*, pág. 203). Por eso, «siempre que las consecuencias de una acción u omisión afectan al bien de la comunidad, queda *limitada* la libertad del individuo» (*ibid.*, pág. 187); negando así su «libertad absoluta, atendido que el hombre no ejerce sus operaciones libres en un estado de aislamiento, sino en el seno de la sociedad, y, por consi-

la *supremacía del mencionado interés general*⁹⁶⁻⁹⁷. Esa supremacía tiene distintas manifestaciones en la Constitución; por ejemplo, la facultad que tiene el Estado para «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC. AA., aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, *cuando así lo exija el interés general*» (art. 150.3); o en el caso de que una Comunidad Autónoma «actúe de forma que atente gravemente al *interés general de España*», las facultades del Gobierno, en su caso con la aprobación del Senado, para «adoptar las medidas necesarias... para la protección del mencionado interés general» (art. 155.1).

2. El contenido de la solidaridad

Sabemos que la solidaridad es un *concepto jurídico indeterminado* que —como señala Pérez Moreno— necesita de interpretación, especificación y concreción⁹⁸, y que es difícil de plasmar en instituciones concretas y, más aún, de garantizar su efectividad. Si el art. 2.º, en que se consagra el principio, no aporta ninguna luz sobre su contenido, algo más puede deducirse de otros preceptos constitucionales; con todo, debe advertirse que el principio de solidaridad no aparece desarrollado en profundidad en la Constitución, salvo en materia económica o en la armonización de las disposiciones autonómicas⁹⁹. De todas formas, una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales permite obtener algunas conclusiones sobre su contenido¹⁰⁰:

guiente, no debe olvidar que es miembro de una unidad orgánica y parte de un todo superior a él» (*ibid.*, pág. 188); pues «el solidarismo... coloca todas las fuerzas, las individuales, las sociales y las políticas al servicio de la *totalidad*» (*ibid.*, pág. 219). La idea de la *participación* en las tareas comunes también es destacada por Pesch cuando se refiere a «la corresponsabilidad de todos los individuos, grupos y clases al bien común de la sociedad entera» (*ibid.*, pág. 190. Los subrayados son nuestros).

⁹⁶ Sobre esa supremacía véase nota 93.

⁹⁷ Los caracteres de ese sistema solidarista están enunciados con nitidez por el propio Pesch (*Tratado...*, op. cit., págs. 227-229):

1.º «Como fundamento natural y de hecho, la mutua dependencia entre unos hombres y otros, entre el bienestar de unos y el bienestar de los demás...»

2.º La solidaridad se manifiesta como *principio jurídico* y como *deber moral* para el Estado y para los ciudadanos, que reclama en primer lugar «la subordinación del interés particular al interés común».

3.º «La solidaridad como principio libremente unitivo en orden a las variadísimas formas de libre *cooperación*, para bien de cualesquiera personas asociadas por el vivo sentimiento de la mutua dependencia y de la comunidad de intereses, sin perjuicio del bien común.»

⁹⁸ A. Pérez Moreno, «Técnicas jurídicas garantizadoras...», cit., pág. 710.

⁹⁹ En ese sentido, L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 390, en cuya opinión la «solidaridad se ha instrumentado pobremente y casi sólo comprende correctivos para situaciones de conflicto. Sólo las leyes para armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas y el Fondo de Compensación son instrumentos positivos, cuya efectividad estará condicionada por el uso que se haga de esas leyes y los recursos que se asignen al Fondo de Compensación en el presupuesto». En sentido similar se expresan muchos autores; por todos, J. J. Torne Jiménez, «Evolución normativa de la organización administrativa española (descentralización y autonomía, 1945-1978)», en *Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos*, VIII-IX, Escuela Social de Granada, 1979-1980, pág. 445.

¹⁰⁰ Puede verse una síntesis en L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., págs. 174 y sigs.

A) *Solidaridad económica*. La mayoría de la doctrina pone especial énfasis en destacar la perspectiva económica de la solidaridad, entendida aquí como el conjunto de técnicas o mecanismos destinados a asegurar una más justa distribución espacial o territorial de la renta nacional, corrigiendo los desequilibrios entre las zonas prósperas y las zonas menos desarrolladas del país¹⁰¹. La Constitución contempla este tema a diferentes niveles.

En primer lugar, el artículo 138.1, que desarrolla el art. 9.º 2, contiene una declaración general en cuya virtud corresponde al Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.º, 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. Esta proclamación se acompaña de la prohibición de privilegios económicos o sociales a través de los Estatutos de las distintas CC. AA. (art. 138.2).

En segundo término, la propia Constitución crea un órgano que institucionaliza esa exigencia de equidistribución: el *Fondo de Compensación*, con destino a gastos de inversión, cuya finalidad es corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, para lo cual sus recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CC. AA. y provincias, en su caso (art. 158.2)¹⁰².

En tercer lugar, el Texto constitucional configura la *autonomía financiera* de las CC. AA., que deberá ejercerse con arreglo a los principios de *coordinación* con la Hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles (artículo 156.1). Por eso se prohíbe a las CC. AA. la adopción de medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157.2).

Finalmente, se autoriza al Estado para *planificar*, mediante ley, la actividad económica general para equilibrar y armonizar el desarrollo regional (artículo 131.1); tales proyectos serán elaborados por el Gobierno, de acuerdo con las previsiones que le suministren las CC. AA. (art. 131.2). Y obsérvese la coincidencia entre los objetivos constitucionales de la solidaridad económica y los de la planificación¹⁰³.

B) *Dimensión jurídica de la solidaridad*. Además del contenido económico, el principio de solidaridad se manifiesta como garantía jurídica de los principios constitucionales de igualdad y libertad; veamos las manifestaciones más importantes:

a) *La igualdad de derechos y obligaciones*. La igualdad como valor supe-

¹⁰¹ No se olvide que ésta ha sido precisamente la causa histórica más importante de la conciencia autonómica en algunas regiones españolas como Galicia o Andalucía.

¹⁰² Sobre el Fondo de Compensación puede consultarse la bibliografía citada en nota 60.

¹⁰³ Precisamente, a juicio de Solozábal, la solidaridad económica se lograría, más que por el Fondo, «a través de técnicas compensatorias y estimulantes de un sistema tributario y una planificación económica adecuada» («Nación, nacionalidades...», cit., pág. 279). En sentido de algún modo contrario, J. Leguina, «Las Comunidades Autónomas», cit. Véase asimismo el análisis de Vandelli sobre la autonomía regional y la programación o planificación económica, donde, tras exponer la experiencia italiana, estudia las posibilidades que la Constitución española ofrece en esta materia (*L'ordinamento regionale...*, op. cit., páginas 223-228).

rior del ordenamiento jurídico español (art. 1.º 1) se manifiesta, ante todo, como igualdad ante la ley de los españoles (art. 14). En el ámbito territorial, el principio tiene su concreción en el artículo 139.1, a cuyo tenor «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Esa igualdad supone un *status* jurídico único para todos los españoles asegurado mediante:

— *Garantía previa*. Corresponde a la exclusiva competencia del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª), así como las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, garantizando a los administrados un tratamiento común ante ellos y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª).

— *Garantía posterior*. Las violaciones de los derechos constitucionales por las normas u órganos de las CC. AA. podrán ser recurridas en los términos generales del artículo 53, incluidos los recursos de inconstitucionalidad y amparo (art. 161).

b) *La libre circulación y establecimiento de personas y bienes*¹⁰⁴. El valor constitucional de la libertad (art. 1.º 1) se proyecta sobre el territorio como libre circulación y establecimiento. Tal derecho está reconocido, con carácter general, en el artículo 19 de la Constitución y reiterado, en relación con las CC. AA., en su artículo 139.2, que prohíbe a toda autoridad la adopción de «medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas y la circulación de bienes en todo el territorio español», declaración completada con lo dispuesto en materia tributaria por el artículo 157.2, antes mencionado. La conjunción de ambos preceptos tiende a configurar un único mercado nacional¹⁰⁵ y se han inspirado en el Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea¹⁰⁶, aunque «en España la libertad de establecimiento existe de hecho y, por consiguiente, se trata simplemente de *proteger una realidad existente* con la fuerza de ese precepto constitucional»¹⁰⁷.

c) *La armonía como exigencia del interés general*. Finalmente, la solidaridad puede manifestarse como facultad estatal de armonizar las disposiciones normativas de las CC. AA., dictadas en ejercicio de sus competencias por razones de interés general (art. 150.3).

En conclusión, ha señalado Sánchez Agesta: «Los términos que establece la Constitución como definición de esa solidaridad son, pues, equilibrio económico y social adecuado y justo, ausencia de privilegios, igualdad de derechos y obligaciones, desarrollo equilibrado y armónico, libertad de circulación y establecimiento, armonía en nombre del interés general. Si queremos relacionar

¹⁰⁴ L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 390.

¹⁰⁵ G. Trujillo, *Constitución española. Edición comentada*, op. cit., pág. 280.

¹⁰⁶ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 176.

¹⁰⁷ *Ibid.* En cualquier caso, las violaciones por las Comunidades Autónomas de estos derechos y prohibiciones facultarían al Gobierno a ejercer su derecho de intervención en los términos del artículo 155, así como a impugnar las disposiciones y resoluciones comunitarias con los efectos previstos en el artículo 161.2, sin perjuicio, naturalmente, de los mecanismos constitucionales de garantía general de los derechos.

estas conclusiones con las doctrinas sobre la solidaridad... podríamos decir que la solidaridad significa una cierta unidad en la diversidad y una interdependencia del interés particular de cada comunidad con el interés general común que funda un *principio de cooperación*¹⁰⁸.

3. Las fórmulas jurídicas de la solidaridad

A) Ideas generales

Señalábamos anteriormente que la solidaridad como vínculo entre el Estado y las CC. AA. tiene dos manifestaciones, una positiva y otra negativa. Desde el punto de vista *positivo* se proyecta como:

a) Mecanismos de *participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad estatal*, exigencia de la concepción de las autonomías como integradas en la unidad estatal; es más, no sería exagerado entender que ésta constituye una de las formas más efectivas de integración, en cuanto que, a través de ella, la voluntad misma del conjunto procedería de las voluntades concordes de sus partes integrantes, que luego harían suya la voluntad comúnmente constituida.

b) La *cooperación funcional* entre el Estado y las CC. AA. a través del sistema de distribución de *competencias*.

Desde el punto de vista *negativo*, la solidaridad se manifiesta especialmente en la existencia de *límites* a las competencias de las CC. AA. y a su ejercicio, como ha señalado el Tribunal Constitucional¹⁰⁹, añadiendo que este «*principio de limitación de la autonomía*» obedece a que ésta «no se garantiza por la Constitución... para incidir de forma negativa sobre los intereses de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad»¹¹⁰.

Ahora bien, esos límites a la actividad de las CC. AA. exigen mecanismos que garanticen su pleno respeto y efectividad. Atribuida a los órganos centrales del Estado la satisfacción del interés general y la garantía efectiva del principio de solidaridad (arts. 138.1; 150.3; 155, entre otros), es a ellos a quienes corresponde llevar a cabo el *control* de los actos autonómicos; si bien es preciso reconocer que nuestra Constitución ha sido más respetuosa con el derecho a la autonomía que tras en circulación, como la italiana, como se deduce del hecho de que la potestad legislativa de las CC. AA., expresión más genuina de aquella autonomía, se sustrae al control de los órganos centrales del Estado.

Pues bien, cada uno de estos temas —participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad estatal; cooperación orgánica y funcional entre el Estado y las CC. AA., y técnicas de control de la actividad comunitaria— tiene la suficiente entidad por sí mismo para reclamar un tratamiento específico. Tal tarea escapa con mucho a la finalidad de este trabajo, bastándonos con señalar sus manifestaciones más notorias en tanto proyección del principio de solida-

¹⁰⁸ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 176.

¹⁰⁹ Sentencia de 2 febrero 1981, cit. El párrafo concreto se recoge en el texto correspondiente a la nota 82. El poder de las Comunidades Autónomas es limitado porque se reconoce para la «gestión de sus propios intereses» (STC 14 julio 1981, cit. Fund. jurídico 3).

¹¹⁰ Sentencia de 2 febrero 1981, cit. Fund. jurídico 3.

riedad y sin entrar en los problemas técnico-jurídicos que su articulación comporta¹¹¹. Por lo demás, todas esas formas de solidaridad están presentes en nuestra Constitución, aunque se desarrollan con mayor amplitud las fórmulas de cooperación funcional y, en alguna medida, las técnicas de control de la actividad de las CC. AA. que los mecanismos de participación de éstas en la formación de la voluntad estatal, tan sólo apuntadas «con timidez en la Constitución»¹¹², lo que «va en detrimento de la necesaria integración del Estado»¹¹³.

B) *La solidaridad como participación.*
(Los mecanismos de participación de las CC. AA.
en la formación de los actos de voluntad estatal)

Es evidente, como demuestra la estructura de los Estados federales, que uno de los instrumentos más eficaces de integración política es la participación de las entidades autónomas en la formación de la voluntad estatal (o federal, según los casos), lográndose el adecuado equilibrio entre la tendencia centrífuga que late en el principio de autonomía y la tendencia centrípeta que impulsa la idea de unidad, y que exige el *principio de participación*¹¹⁴. Advertida ya la insuficiencia de su tratamiento en nuestro Texto constitucional, una interpretación sistemática y amplia de la Constitución y de las normas que la desarrollan, especialmente los Estatutos de Autonomía, permite llegar a la conclusión de que tal participación se produce en los siguientes niveles:

a) *Participación de las CC. AA. en la composición y funciones de los órganos estatales de decisión.*

Esa participación se realiza fundamentalmente en el *Senado*, calificado por la propia Constitución de «Cámara de Representación Territorial» (art. 66.2), recogiendo la tradición de los Parlamentos en los Estados de estructura federal o regional. En esa Cámara hay un número limitado de miembros que son designados por las CC. AA., uno por cada Comunidad y otro más por cada millón de habitantes en sus respectivos territorios (art. 69.5). Junto a lo limitado del número de senadores autonómicos, aproximadamente la quinta parte del total de senadores en el futuro¹¹⁵, hay que destacar la parquedad de las funciones del Senado, con una posición secundaria en el proceso legislativo, unas facul-

¹¹¹ A la cooperación legislativa, como forma de cooperación funcional, he dedicado mi tesis doctoral, leída el 30 junio 1983.

¹¹² L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 170.

¹¹³ F. J. García Roca y P. Santolaya Machetti, «Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución española», en *Revista de Política Comparada*, núm. 7, 1981-82, pág. 173.

¹¹⁴ J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., pág. 398. Véanse, sobre el tema, J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., págs. 398-402; E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 244-246; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, op. cit., págs. 115-120; P. Santolaya Machetti y F. J. García Roca, «Significado y alcance de la cláusula residual...», cit., pág. 173, y «Consideraciones...», cit., págs. 154 y sigs.; L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., págs. 170-171.

¹¹⁵ J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., página 64.

tades de control muy limitadas, que en ningún caso alcanzan a hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno, y, lo que es más curioso, escaso protagonismo en relación con las propias CC. AA., pues, salvo en los casos de intervención extraordinaria (art. 155.1) y, en menor medida, en las decisiones parlamentarias sobre distribución de los recursos del Fondo de Compensación (arts. 158.2/74.2) y sobre acuerdos o convenios entre CC. AA. (arts. 145.2/74.2), la posición del Senado es, respecto al Congreso, la general e incluso decididamente inferior en temas como la aprobación de los Estatutos de Autonomía plena (art. 151.2). No es extraño, por eso, la crítica doctrinal generalizada a la insuficiencia del tratamiento constitucional del Senado como verdadera Cámara de representación de las CC. AA.¹¹⁶

b) *Participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad de los órganos estatales.*

Las CC. AA. no sólo intervienen en la composición de algunos órganos estatales, sino también en el proceso de formación de la voluntad de éstos. Nos referimos, fundamentalmente, como actos que expresan la voluntad estatal, a la ley, los tratados y acuerdos internacionales, la planificación económica, la reforma constitucional y las medidas en relación con las propias CC. AA.

b.1) *Participación de las CC. AA. en la formación de la ley estatal.* Las CC. AA. disponen constitucionalmente de varias vías para participar en la formación de la ley estatal:

— *Iniciativa legislativa*, que la Constitución reconoce a las Asambleas de las CC. AA., bien pidiendo al Gobierno que adopte su solicitud como proyecto de ley o remitiendo una proposición de ley a la Mesa del Congreso y delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros para encargarse de su defensa (art. 87.2)¹¹⁷.

— *Intervención en el «iter» legislativo*, es decir, a lo largo del proceso de elaboración y aprobación de la ley, a través de la participación de sus repre-

¹¹⁶ Por ejemplo, E. Aja y X. Arbos, «El Senado, Cámara posible de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, págs. 27-66; J. Benet, «Un Senado, ¿para qué?», en *El País*, 1 noviembre 1978; J. Elizalde, «El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada», en *Revista de Política Comparada*, núm. 6, 1981, págs. 195-214; J. Ferrando Badía, «El Senado en el proyecto de Constitución», en *Ya*, 12 noviembre 1978; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, op. cit., pág. 117; F. J. García Roca y P. Santolaya Machetti, «Consideraciones...», cit., págs. 154-155; R. Punset, «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 7, 1980, pág. 116; J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., pág. 64; R. Bastida, R. Punset e I. de Otto, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Oviedo, 1980, pág. 273. Tan sólo Sánchez Agesta parece ser más optimista cuando recuerda que «si se tiene en cuenta que las Comunidades se constituyen por iniciativa y sobre la base de provincias limítrofes, los senadores elegidos en las provincias que constituyen una región asumen en cierta manera, inevitablemente, la representación regional. Aún más, la experiencia es que dichos senadores tienden, al menos en algunas comunidades, a constituir Grupos Parlamentarios definidos por la referencia a una comunidad» («Las autonomías», cit., pág. 170).

¹¹⁷ Sobre las limitaciones a esta iniciativa, pueden verse: O. Alzaga, *La Constitución española de 1978*, op. cit., pág. 564; J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, op. cit., I, págs. 91, 143, 144, y II, pág. 400; M. Gerpe, «Las Comunidades Autónomas», cit., pág. 167; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, II, op. cit., págs. 118-119; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 299.

sentantes en el Senado (arts. 66.1 y 2, y 69.5), intervención insatisfactoria por la escasa representación numérica de las CC. AA. en el total de la Cámara y por la limitación misma de las competencias del Senado.

— *Legitimación para la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley estatales* (art. 162.1, a), que la Ley Orgánica del Tribunal ha restringido a normas o actos «que pueden afectar a su propio ámbito de autonomía» (art. 32.2), sin beneficiarse además de la eficacia suspensiva de su acción impugnatoria, limitada a la del Gobierno central (arts. 161.2 y 30 de la LOTC)¹¹⁸.

b.2) *Participación de las CC. AA. en la reforma constitucional*¹¹⁹. Como ha señalado J. de Esteban, la Constitución establece fórmulas que hacen compatibles la unicidad de la soberanía, que entraña un único poder constituyente, tanto originario como derivado, con la participación de las CC. AA. en la reforma constitucional, cuya *decisión* en todo caso, frente a la exigencia del acuerdo de los Estados miembros en los Estados federales, corresponde exclusivamente a órganos estatales¹²⁰. Esa participación se produce, como en el caso de la legislación ordinaria, a través de dos vías:

— *Iniciativa de la reforma* (art. 166.1), a ejercer en los términos previstos para la iniciativa legislativa ordinaria en el artículo 87.2, antes referido.

— *Participación en el proceso mismo de reforma*, a través de las funciones que en ella corresponde al Senado (arts. 167 y 168), participación que puede ser relevante dada la mayoría exigida especialmente en reformas relativas a las propias CC. AA.¹²¹

b.3) *Participación de las CC. AA. en la adopción de medidas en relación con las propias Comunidades*. Podemos destacar fundamentalmente:

— *Distribución entre las CC. AA. y provincias en su caso de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial*, tarea que corresponde a las Cortes Generales (art. 158.2) y, por tanto, también al Senado, Cámara además por la que se inicia el procedimiento (art. 74.2).

— *Conocimiento, y en su caso autorización, para la celebración, respectivamente, de convenios o acuerdos de cooperación entre CC. AA.* (art. 145.2), supuesto en que también corresponde al Senado la iniciativa del proceso (artículo 74.2).

— *Solicitud, al amparo de la iniciativa legislativa ordinaria, de la ampliación de sus competencias estatutarias en virtud de las leyes marco y de transferencia o delegación* (arts. 87.2/150.1 y 2).

— *Participación en el Senado de la apreciación de la necesidad y, en su caso, deliberación y aprobación de las leyes de armonización* (art. 150.3), y posibilidad de impugnarlas ante el Tribunal Constitucional en cuanto afectan

¹¹⁸ Véanse los comentarios de L. Aguilo Lucía, E. Alvarez Conde, A. Carretero, F. Díez Moreno, H. Gómez de las Rocas y P. I. Serrano Contreras en la obra col. *El Tribunal Constitucional*, Madrid, I. E. F., 1981.

¹¹⁹ J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen...*, II, op. cit., págs. 401-402; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, II, op. cit., págs. 129-120.

¹²⁰ J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen...*, II, op. cit., pág. 401.

¹²¹ Sobre el tema, pueden verse las interesantes sugerencias de M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, II, op. cit., págs. 119-120.

a «su propio ámbito de autonomía» [arts. 162.1, a), de la Const., y 32.2 de la LOTC].

— Participación en el Senado en cuanto a la adopción de medidas extraordinarias de intervención en los casos y términos señalados en el artículo 155 de la Constitución.

b.4) *Participación en la planificación de la actividad económica*¹²². Concebida la planificación económica como competencia estatal (art. 131.1), corresponde a las CC. AA.:

— Participación inicial, proporcionando al Gobierno las *previsiones*, esto es, las preferencias y objetivos en el ámbito de sus distintos territorios¹²³, para la elaboración de los proyectos de planificación (art. 131.2).

— Participación en la elaboración y aprobación por las Cortes (a través de su presencia en el Senado, de la *Ley de Planificación* (art. 131.1), según la regla general de todo proceso legislativo; ley que ha de limitarse a fijar las «bases... de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª).

— Ejercicio por las CC. AA. de sus competencias económicas de acuerdo con los principios y directrices señalados por el Estado y en los límites señalados por él, pero bajo la «*coordinación*» del Estado mismo (art. 149.1.13ª).

b.5) *Participación de las CC. AA. en la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado*¹²⁴. La Constitución atribuye al Estado com-

¹²² A la importancia de esta actividad se han referido J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen...*, II, op. cit., pág. 401; P. Santolaya Machetti y F. J. García Roca, «Significado y alcance de la cláusula residual...», cit., pág. 179, y L. Vandelli, *L'ordinamento regionale*, op. cit. Véase, sobre el tema, M. Bassols Coma, «La planificación económica», en F. Garrido Falla (ed.), *El modelo económico en la Constitución española*, Madrid, I. E. E., 1981, págs. 239 y sigs., y «La planificación económica en la Constitución española de 1978», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLVI, núm. 1, 1980.

¹²³ J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen...*, II, op. cit., pág. 401.

¹²⁴ La bibliografía sobre este tema es muy abundante. Con carácter general, puede consultarse: J. W. Bitter, «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», en *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 3, monográfico, Madrid, 1981, págs. 159-200; Ch. Durand, «El Estado federal en el Derecho positivo», en la obra col. *El federalismo*, Madrid, Tecnos, 1965, págs. 188-190; H. Steinberguer, *Constitutional subdivisions of States or Unions and their Capacity to conclude Treaties*, ZaöRv, 1967, págs. 411-428; Lissitzyn, «Territorial Entities other than independent States in the Law of Treaties», *Recueils des Cours de l'Academie de Droit International*, I, 1982, páginas 233-328; R. Gosalbo Bono, «Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las federaciones en el federalismo contemporáneo», en *Anuario de Derecho Internacional*, 1975, págs. 379-400; A. Remiro Brotons, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en M. Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Zaragoza, Pórtico, 1979, págs. 355-360, y la bibliografía allí citada.

Sobre la cuestión en la Constitución española, además de la parte dedicada al tema en todos los comentarios a la Constitución, P. Escribano Collado, «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», en el vol. col. *Las Comunidades Autónomas. Solidaridad...*, op. cit., págs. 253-274; A. Mangas Martín, «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», en *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, Madrid, págs. 156-160; S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, I, op. cit., págs. 475-488; J. A. Pastor Ridruejo, *Lecciones de Derecho internacional público*, I, Madrid, Facultad de Derecho, 1981, págs. 95-96; A. Remiro Brotons, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», cit., págs. 353-

potencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 159.1.3.^a), es decir, sobre toda la materia¹²⁵, procediendo a efectuar ella misma un reparto competencial entre los distintos órganos centrales del Estado, especialmente en orden a los tratados o acuerdos internacionales, medio ordinario por el que el Estado contrae obligaciones en la vida internacional¹²⁶. Así pues, el Texto constitucional no establece forma alguna de participación de las CC. AA. ni en la conclusión ni en la ejecución de los tratados o convenios¹²⁷, salvo, lógicamente, la intervención de los representantes de las CC. AA. en el Senado. No obstante, los Estatutos de Autonomía han interpretado de forma flexible los preceptos constitucionales, atribuyendo a las CC. AA. determinadas facultades en relación con los convenios o tratados internacionales¹²⁸⁻¹²⁹. Sobre su base puede intentarse un cuadro general de las facultades de las CC. AA. en relación con los tratados o acuerdos internacionales:

1) *Participación inicial*, manifestada mediante dos instrumentos:

- 1.º *Solicitar* al Gobierno central la celebración por el Estado de un tratado internacional que afecte a sus competencias o intereses¹³⁰, facultad ejercitable en todo caso al amparo del Derecho constitucional de petición (art. 29.1) y de carácter no vinculante para el Estado.

377; E. Ruiloba Santana, «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en el vol. col. *La distribución de competencias económicas...*, op. cit., págs. 391-482; Varios, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Santiago de Compostela, Junta de Galicia, 1981.

¹²⁵ STC 35/1982, de 14 de junio, BOE núm. 153, 28 junio 1982. Fund. jurídico 2.

¹²⁶ El tema le abordé en mi trabajo *Las relaciones internacionales y la relación entre el jefe del Estado, el Gobierno y las Cortes* (ej. mecanografiado), presentado en el Departamento de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Univ. Complutense el curso 1978-79. Sobre el tema, cfr. Angel Luis Alonso de Antonio, *Algunos aspectos sobre la celebración de tratados internacionales en la Constitución española de 1978*, Madrid, Departamento de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho, 1982, págs. 8 y sigs.; M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, I, 5.ª ed., Madrid, Tecnos; A. Mangas Martín, «Cuestiones de Derecho internacional público...», cit.; J. A. Pastor Ridruejo, *Lecciones...*, op. cit.; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit.

¹²⁷ Ese monopolio estatal ha sido criticado por los internacionalistas. Por todos, A. Mangas Martín, «Cuestiones de Derecho internacional público...», cit., pág. 158, y A. Remiro Brotons, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», cit., pág. 361.

¹²⁸ Las soluciones estatutarias han encontrado, en general, eco favorable entre la doctrina internacionalista; que antes había criticado las previsiones constitucionales; así, A. Mangas Martín, «Cuestiones de Derecho internacional público...», cit., pág. 160.

¹²⁹ La posición del TC ha sido equívoca, pues si en una ocasión consideró que la reserva constitucional al Estado de toda la materia de las relaciones internacionales impide que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias (sentencia 35/1982, de 14 junio, cit.), posteriormente ha estimado que «la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma tal como la fija (el Estatuto) es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado» (sentencia 44/1982, de 8 de julio; confl. positivo de comp. núm. 38/1982, BOE núm. 185, 4 agosto 1982. Fund. jurídico 4, *in fine*).

¹³⁰ Por ejemplo, Est. Vasco (arts. 6.5 y 27.4), Est. de Cataluña (art. 27.4), Est. de Galicia (arts. 7.2 y 35.3), Est. de Andalucía (art. 23.3), Est. de Asturias (art. 8, párr. segundo), Est. de Cantabria (art. 6.2), Est. de Castilla-La Mancha (arts. 7 y 40.3) o Est. de Aragón (art. 40.1).

- 2.º *Ser informadas* de la celebración de un tratado, e incluso tomar parte en las negociaciones, colaborando o integrándose en los órganos estatales competentes. Rechazada la propuesta de algunos Grupos Parlamentarios de incluir en la conclusión de los tratados el trámite de la previa audiencia a las CC. AA., la cláusula estatutaria¹³¹ de ser informados, en cuanto *posibilidad*, ha de entenderse inserta en el marco de participación de las CC. AA. en el proceso de adopción de decisiones estatales¹³², incluso con algún apoyo constitucional expreso (por ejemplo, en los arts. 87, 109 o 131)¹³³.

2) *Participación posterior* a la conclusión del tratado o convenio mediante su *ejecución* dentro de su territorio en cuanto afecte a la competencia de la Comunidad Autónoma, siguiendo la valiosa experiencia del Derecho italiano en el tema, fundamentalmente en la aplicación interna de las directrices de la C. E. E.¹³⁴ En nuestro país, algunos autores han entendido que esa facultad de las CC. AA. sólo pueden ejercerla cuando la solicite el Estado por considerarlo útil¹³⁵, mientras otros aceptan su necesidad¹³⁶, según un planteamiento, recogido también por los Estatutos, que contemplan la ejecución comunitaria de los tratados y convenios internacionales como *competencia obligatoria*, según

¹³¹ Por ejemplo, Est. Vasco (art. 20.5), Est. de Cataluña (art. 27.5), Est. de Andalucía (art. 23.1), Est. de Asturias (art. 34.3), Est. de Murcia (art. 12.2, segundo), Est. de Canarias (art. 37.1), Est. de Aragón (art. 16.k) y LO de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 68). Pero parece claro que la posibilidad queda abierta incluso para aquellas Comunidades cuyos Estatutos no la contemplan (Galicia, La Rioja o Cantabria).

¹³² En el mismo sentido, L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., pág. 278.

¹³³ Algunos autores han expresado sus dudas acerca de la constitucionalidad de la cláusula, por entender que la información a las CC. AA. puede ser solicitada por el Estado, pero no exigida. En concreto, se han referido en ese sentido al Estatuto Vasco, pero sus conclusiones son aplicables a los demás: A. Mangas Martín, «Cuestiones de Derecho internacional público...», cit., p. 160, y J. Tomás Villarroya, «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en la ob. col. *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I, Madrid, I. E. F., 1979, pág. 166.

¹³⁴ Véase A. Remiro Brotons, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», cit., págs. 373 y sigs.; J. Tornos, «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», en *Rev. Española de Derecho Administrativo*, núm. 21, 1979, pág. 236, y L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., pág. 310 y la bibliografía allí citada. Los problemas que este tema puede plantear en España han sido abordados entre nosotros por R. García Vicente, *La Constitution de l'Espagne et le Droit communautaire*, Centre European Universitaire de Nancy, Département de Sciences Juridiques et Politiques, Année Universitaire 1980-81, págs. 138 y sigs.; S. Muñoz Machado, *El ordenamiento jurídico de la comunidad europea y la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1981, pág. 132; E. Ruiloba Santana, «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas...», cit.

¹³⁵ Por ejemplo, F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies régionales...*, op. cit., pág. 97.

¹³⁶ Así, E. Argullol, «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes...*, I, op. cit., pág. 238; S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1979, pág. 76, y J. Tornos, «Las competencias de la Generalidad en el Estatuto de Cataluña», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 205, 1980, pág. 84. Incluso algunos anticiparon a los Estatutos como necesaria esa facultad; cfr. A. Remiro Brotons, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», cit., pág. 370.

ha declarado ya el propio Tribunal Constitucional¹³⁷, aunque luego los Estatutos difieren en la concreción de las competencias de ejecución¹³⁸. Finalmente, y ante la omisión de toda referencia constitucional y estatutaria, debe entenderse que siendo los órganos estatales responsables de la ejecución de los tratados o convenios, la inactividad de la Comunidad debería justificar la aplicación por el Estado del artículo 155, adoptando las «medidas necesarias», incluida la ejecución directa por el mismo Estado.

En todo caso es preciso articular adecuadamente las funciones del Estado y de las CC. AA. en materia de ejecución de tratados internacionales, tema abordado ya lúcidamente por el Tribunal Constitucional en su importante sentencia 44/1982, de 8 de julio¹³⁹, sobre la base de la competencia obligatoria de las CC. AA. para la ejecución de los tratados en su territorio, cuando lo establezca expresamente su Estatuto, y la responsabilidad internacional del Estado en la ejecución de los tratados en que es parte, que conlleva la interpretación de las cláusulas de los tratados, imperativa para las CC. AA.¹⁴⁰, y la obligación de «velar, en último término, por la ejecución de los tratados o convenios internacionales»¹⁴¹, que supone una facultad de inspección y control del cumplimiento por las CC. AA. de sus obligaciones y de adoptar las medidas previstas en el artículo 155 de la Constitución en cuanto supuesto de «in-

¹³⁷ Sentencia 58/198, de 27 de julio; recurso de inconstitucionalidad núm. 74/1982, BOE núm. 197, 18 agosto 1982. Fund. jurídico 4.

¹³⁸ Así, el Estatuto Vasco declara rotundamente que «el País Vasco ejecutará los tratados o convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto» (art. 20.3), lo que parece excluir toda intervención de órganos estatales. Análoga postura asumen los Estatutos de Asturias (art. 12.b), Murcia (art. 12.2, primero), Castilla-La Mancha (art. 34) y Ley de Amejoramiento Navarro (art. 58.2). Más cautos son otros Estatutos (Cataluña, art. 27.3; Andalucía, art. 23.2; Aragón, art. 40.2; Canarias, art. 37.2) en ese punto cuando afirman que la Comunidad Autónoma «adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto», precepto que puede interpretarse en el sentido de que compete a los órganos autonómicos la ejecución de los tratados o convenios, adoptando para ello «las medidas necesarias» o simplemente adoptando esas medidas para que pueda ejecutarlos el órgano competente, que no se prejuzga y que, por tanto, podría ser el estatal. Respecto de aquellas Comunidades cuyos Estatutos no les reconozcan facultades de ejecución de tratados, razones de homogeneidad y eficacia funcional podrían aconsejar al Estado su transferencia al amparo del art. 150.2.

¹³⁹ Citada, Fund. jurídico 4.

¹⁴⁰ Pues al reservar la Constitución al Estado toda la materia impide que las CC. AA. puedan orientar su autogobierno en razón de una política propia (STC 35/1982, de 14 de junio, cit. Fund. jurídico 7).

¹⁴¹ El criterio del Tribunal intenta compatibilizar las competencias de las CC. AA. derivadas del reparto de competencias, consecuencia de la descentralización territorial, y la unidad de interpretación y ejecución de los tratados internacionales, en tanto que es el Estado el único responsable internacional de su observancia y cumplimiento. Entiende así el Tribunal que, «en la Constitución, las relaciones internacionales forman parte de las *materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna*, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma, tal como la fija (el Estatuto), es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte» (S. cit. Fund. jurídico 4, *in fine*) por eso «es al Estado a quien incumbe velar en último término por la ejecución de los tratados y convenios internacionales, como único responsable en el orden internacional» (*ibid.* Fund. jurídico 7).

«cumplimiento de las obligaciones que... otras leyes le impongan», en este caso el propio Estatuto de Autonomía^{141 b}.

C) *La solidaridad como cooperación*

Desde el punto de vista positivo, el principio de solidaridad no se traduce sólo jurídicamente en fórmulas de participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad estatal, sino también mediante la *cooperación* entre las CC. AA. y el Estado¹⁴², tanto cooperación orgánica o institucional como especialmente la cooperación funcional, esto es, la colaboración entre las respectivas competencias del Estado y de las CC. AA. tal como se deriva del sistema constitucional de reparto de competencias; colaboración que supone realmente que en la acción pública sobre una determinada materia o sector de la realidad participan tanto el Estado como las CC. AA. Ahora bien, esa participación o concurrencia competencial, en tanto traduce criterios de *coordinación, cooperación y armonía*¹⁴³, reviste diversas modalidades¹⁴⁴ y se regula en la Constitución de forma más amplia que las fórmulas de participación, aunque a veces indirectamente:

1.º Atribución de algunas materias a la *competencia exclusiva del Estado*, como las normas para resolver los conflictos de leyes y la determinación de las fuentes del Derecho, y las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8.ª). «Con ello se trata —ha dicho Sánchez Agesta— de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y de garantizar su coherencia estableciendo jerarquías de fuentes, de acuerdo con los principios del artículo 9.º 3 de la Constitución (legalidad, jerarquía normativa), para establecer las bases de coherencia del ordenamiento jurídico, definiendo principios comunes para resolver los conflictos y asegurar su aplicación y eficacia uniforme en todo el territorio del Estado»¹⁴⁵.

2.º Establecimiento de un numeroso grupo de competencias que entrañan una *colaboración legislativa* entre el Estado y las CC. AA., supuesto que, dada la importancia de la distribución de potestades legislativas como criterio definidor del reparto de poder político operado en el Estado, autonómico, ha de estimarse esencial desde la perspectiva de la garantía de la solidaridad a través del reparto de competencias. Sin poder entrar aquí en la articulación técnica de esa colaboración legislativa¹⁴⁶, podemos señalar algunas de sus modalidades:

a) *Supuestos de colaboración legislativa previstos en la Constitución y asumibles directamente en los Estatutos de Autonomía*. En efecto, la Constitución, especialmente en su artículo 149, ha previsto amplias zonas o sectores

¹⁴² Lo que quiere decir que, en nuestra opinión, la cooperación es una de las formas de la solidaridad, pero ambas no se identifican. En contra de esta opinión, S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, I, op. cit., págs.

¹⁴³ La expresión es del profesor Sánchez Agesta en «Las autonomías», cit., pág. 177.

¹⁴⁴ Véase L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., págs. 177 y sigs.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pág. 177.

¹⁴⁶ Ese es precisamente el objeto fundamental de nuestra tesis, antes citada, dedicada a *La distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad*.

materiales cuya regulación exige, o permite, la actuación normativa del Estado y de las CC. AA. Y ello a tres niveles:

1) *Competencias legislativas compartidas*. En este caso se atribuye al Estado la competencia para dictar las bases, normas básicas o legislación básica, pudiendo corresponder a las CC. AA., si las asumen en sus Estatutos, las competencias de desarrollo legislativo (cfr. art. 149.1.13ª, 16ª, 17ª, 18ª, 23ª, 25ª y 27ª). En este caso, la competencia del Estado tiene por finalidad garantizar una unidad jurídica básica como garantía de la solidaridad, permitiendo a las CC. AA. el desarrollo normativo adecuado a sus peculiaridades o necesidades.

2) *Competencias legislativas concurrentes*. En este supuesto, el Estado y las CC. AA. disponen de competencia para regular, indistintamente y con potestades legislativas del mismo tipo, una materia. Se trata de un tipo de competencias de gran importancia en el federalismo alemán y presente entre nosotros, por ejemplo, en materia de cultura (arts. 148.1.17ª y 149.2).

3) *Competencias legislativas divididas*. En esta hipótesis, el Estado y las CC. AA. tienen competencia legislativa *exclusiva* sobre determinado sector de una misma materia. Se dan este tipo de competencias, de cierta importancia en nuestro sistema constitucional, por ejemplo, en materia de Derechos civiles forales (art. 149.1.8ª); supuestos en que la competencia se reparte en base al *territorio*, de forma que, según afecte a una Comunidad Autónoma o a más, es competencia de aquella o del Estado¹⁴⁷; o aquellos otros en que se acude a la distinción entre *interés general e interés propio de una Comunidad Autónoma* para fundamentar, respectivamente, competencias estatales y autonómicas¹⁴⁸.

Respecto a estos supuestos hay que observar que estas formas de colaboración legislativa unas veces, las menos, se citan expresamente en el texto constitucional; en otras, las más, se deducen de la cláusula de residualidad prevista en el artículo 149.3, y que en todo caso esa colaboración ha de articularse en el Estatuto de cada Comunidad Autónoma [arts. 147.2, *d*) y 149.3], pues en otro caso las competencias posibles de las CC. AA. pertenecerían íntegramente al Estado (art. 149.3).

b) *Supuestos de colaboración legislativa derivados de decisiones legislativas estatales posteriores al Estatuto de Autonomía*. La colaboración legislativa no se agota con la prevista en los Estatutos, sino que el artículo 150 de la Constitución¹⁴⁹ permite ampliarla en dos direcciones:

1) Ampliando las potestades legislativas de las CC. AA. a costa de las competencias exclusivas del Estado, que se convierten así en competencias legislativas compartidas, similares a las anteriores, o de menor nivel, mediante la transferencia o delegación en las CC. AA. de facultades integrantes o de actuación de la legislación estatal (art. 150.1 y 2)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Por ejemplo, en transportes o vías de comunicación (arts. 148.1.2ª, 4ª, 18ª, 22ª, y 149.1.21ª y 22ª).

¹⁴⁸ Arts. 148.1.4ª, 6ª, 10ª, 15ª y 16ª; 149.1.20ª y 24ª.

¹⁴⁹ Con carácter general, E. García López, «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 17, 1983, págs. 85-112.

¹⁵⁰ Sobre el artículo 150.1, J. A. Alonso de Antonio, «Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades autó-

2) Reduciendo las potestades legislativas de las CC. AA. mediante la *armonización* de su ejercicio por razones de interés general, de modo que las competencias que, de acuerdo con el Estatuto, eran exclusivas de las CC. AA., se transforman también en compartidas (art. 150.3), lo que supone que, en caso de conflicto, el principio de solidaridad implica la prevalencia del interés general sobre los intereses peculiares de las CC. AA.¹⁵¹

3.º Como un supuesto similar en su formulación a las competencias legislativas compartidas, pero distinto en su alcance y significado, ha de considerarse la atribución al Estado de competencia exclusiva para regular «las *condiciones básicas* que garanticen la *igualdad* de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.ª). Se trata de una cláusula de apoderamiento genérico al Estado¹⁵² que matiza el alcance de la igualdad de derechos y deberes establecida en el artículo 139 de la Constitución, en cuanto principio general de garantía de la solidaridad.

4.º Articulación competencial mediante la atribución al Estado de la *legislación* y a las CC. AA. la *ejecución*¹⁵³, fórmula muy importante en todos los federalismos modernos, en su vertiente de federalismos administrativos, y que en nuestro ordenamiento podría extenderse al amparo del artículo 150.2¹⁵⁴. Por lo demás, es tema discutido el ámbito de facultades que comprenden las competencias legislativas y ejecutivas, habiéndose inclinado el Tribunal Constitucional por incluir, de forma harto dudosa, en la legislación la facultad de dictar reglamentos generales y en la ejecución simples reglamentos internos de organización de los servicios¹⁵⁵.

5.º Articulación de las *competencias administrativas* del Estado y de las CC. AA., supuesto de gran importancia en la perspectiva funcional del Estado, y cuya institucionalización orgánica aparece prevista constitucionalmente, especialmente mediante la figura del delegado del Gobierno en las CC. AA. (artículo 154)¹⁵⁶, que no excluyen otros órganos o modalidades, como las reu-

nomas. El artículo 150.1 de la Constitución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, extr., Madrid, 1981, págs. 103-158.

¹⁵¹ L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 390.

¹⁵² J. L. Carro, «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.ª de la Constitución», en *REDC*, núm. 1, 1981, págs. 133-158.

¹⁵³ Art. 149.1.7.ª o 17.ª.

¹⁵⁴ Véase E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983.

¹⁵⁵ Esta doctrina ha sido reiterada por el TC especialmente para delimitar las competencias en el ámbito laboral. Cfr. las sentencias 18/1982, de 4 de mayo (*BOE*, núm. 137, 9 junio 1982); 35/1983, de 14 de junio (*BOE* núm. 153, 28 junio 1982); 39/1982, de 30 de junio (*BOE* núm. 169, 16 julio 1982); 48/1982, de 12 de julio (*BOE* núm. 185, 4 agosto 1982); 57/1982, de 27 de julio (*BOE* núm. 197, 18 agosto 1982).

¹⁵⁶ Véase, por ejemplo, M. Bassols Coma, «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes...*, I, op. cit., págs. 349-358, y S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, op. cit., págs. 224-240. Sobre las relaciones entre la Administración del Estado y las CC. AA. y el Delegado del Gobierno: M. Bassols Coma, «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», en *Rev. de Administración Pública*, núm. 89, 1979, págs. 61-78; M. A. Calvo González, «El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Rev. del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, 1979-1980, págs. 121-127; D. Cámara del Castillo, «La figura del delegado del Gobierno en las Comu-

nes informales de representantes o las Conferencias sectoriales de Ministros, contempladas en la Ley del Proceso Autonómico¹⁵⁷:

6.º Otra fórmula de coordinación, de alcance no del todo preciso, es la constituida por la atribución al Estado de la competencia para regular determinada materia «sin perjuicio» de cierta competencia de las CC. AA.¹⁵⁸ Como advierte Sánchez Agesta, «será la *propia norma del Estado* la que defina, en último término, las competencias que hay que atribuir a las Comunidades Autónomas y las *fórmulas de cooperación concreta* que deben establecerse»¹⁵⁹. La idea, en efecto, aparece expresamente recogida, por ejemplo, en materia de seguridad pública, que la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica» (art. 149.1.29ª). Otros supuestos contienen en el fondo parecidas previsiones; así, cuando se otorga al Estado competencia sobre la «pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.19ª), ordenación que supone la correspondiente legislación del Estado, atributiva de competencias a las CC. AA. También hay casos en que la cláusula «sin perjuicio» introduce competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal (art. 149.1.7.ª, 17ª, 27ª y 28ª), e, incluso,

nidades Autónomas», en *Rev. de Estudios de la Vida Local*, núm. 210, 1981, págs. 247-264; E. Díaz de Liano y A. Vallés Copeiro del Villar, «Notas para un estatuto del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 187, 1980, págs. 45-94; T. R. Fernández, «El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núms. 6-7, abril 1981, págs. 33-37; A. Ferrero, «Los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Certamen*, núm. 452, julio 1980; A. González Hernando, *El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1980; E. Linde Paniagua, «El delegado del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 255-286, y *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1978*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1981; J. Salas, «Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 221-254. El delegado del Gobierno está actualmente regulado por Ley 17/1983, de 16 de noviembre (BOE núm. 283, 26 noviembre 1983).

¹⁵⁷ En efecto, la figura estaba prevista ya en el anteproyecto (art. 9.º) y el proyecto (art. 8.º) de la LOAPA, y tras aceptar el TC su constitucionalidad, ha sido incorporada a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (BOE núm. 247, 15 octubre 1983), cuyo art. 4.º dispone:

«1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento de asuntos que no admiten demora. En este último caso, la convocatoria podrá también formularse a instancias de alguno de sus miembros.»

¹⁵⁸ Art. 149.1.6.ª, 7.ª, 8.ª, 17ª, 18ª, 19ª, 23ª, 27ª, 28ª y 29ª.

¹⁵⁹ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 180.

determina casos de competencias divididas, como ocurre en relación con los Derechos civiles forales (art. 149.1.8.^a).

7.º Finalmente, constituye una fórmula de cooperación la atribución de competencias a las CC. AA. dentro de los objetivos marcados por el Estado o la *coordinación* directa realizada por éste. El ámbito propio de esta articulación competencial son las actuaciones económicas (arts. 148.1.7.^a y 13.^a, y 149.1.13.^a/131) y otras como la investigación (arts. 148.1.7.^a/149.1.15.^a) o la sanidad (art. 149.1.16.^a)¹⁶⁰. Y esa coordinación puede combinarse con el principio del *interés general* para habilitar competencias extraordinarias del Estado de armonización de las disposiciones normativas de las CC. AA. (artículo 150.3).

D) *Los límites a la autonomía como fórmula de solidaridad*¹⁶¹

Sabemos que si, positivamente, el principio de solidaridad se manifiesta como *participación* de las CC. AA. en la formación de la voluntad estatal y como *cooperación* entre el Estado y las CC. AA., negativamente se traduce en la exigencia de ciertos *límites* en la actuación de las CC. AA., consecuencia de la concepción de las CC. AA. como entidades *integradas* en un todo superior, el Estado como comunidad nacional, a la realización de cuyos fines cooperan o colaboran solidariamente, de forma que el respeto a tales límites no es sino garantía de la unidad fundamental del ordenamiento jurídico y expresión de solidaridad.

Así concebidos, los límites de las potestades de las CC. AA.¹⁶² serían los siguiente:

a) *Límites material y territorial*, que, en rigor, más que un límite son un verdadero presupuesto o condición previa de la competencia misma. Conforme al primero, las CC. AA. sólo pueden ejercer aquellas competencias que asumen, dentro del marco establecido en la Constitución, en su Estatuto de Autonomía respecto (art. 147.2, *d*), así como las que lo confieran (y en los térmi-

¹⁶⁰ Así, la Constitución establece que el fomento del desarrollo económico de una Comunidad Autónoma se realice dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13.^a), o que la actividad económica general o la planificación regional sean coordinadas por la planificación estatal general de la actividad económica (arts. 149.1.13.^a/131.2). Esa competencia de *coordinación* por el Estado se afirma también respecto a las competencias de las CC. AA. sobre investigación científica y técnica (arts. 148.1.17.^a/149.1.15.^a) y sanidad (arts. 148.1.21.^a/149.1.16.^a).

¹⁶¹ No se pretende en estas líneas un estudio detallado de los problemas técnicos que comportan estos límites, sino sólo hacernos eco de su significado como fórmula del principio de solidaridad y señalar sus manifestaciones más notables.

¹⁶² Puese verse una aproximación al tema en E. Argullol, «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la ob. col. *La Constitución española y las fuentes...*, I, op. cit., págs. 225-252; T. R. Fernández, «El problema de los límites de la potestad legislativa regional», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 11-26; F. Moderne y P. Bon, *Las autonomías regionales...*, op. cit.; Muñoz Machado, *Derecho público...*, I, op. cit., págs. 192-199; J. M. Quintana, *Las autonomías y el Título VIII de la Constitución*, op. cit.; J. Salas, «Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 205, 1980; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit.

nos que lo hagan) otras normas atributivas de competencias, especialmente las leyes marco, leyes de transferencia o delegación y leyes de armonización (artículo 150).

Por otra parte, el *territorio* acota la actividad de las CC. AA. en dos sentidos: como criterio de delimitación de competencias y como ámbito espacial del ejercicio de las normas y actos de las CC. AA., en la doble condición de límite de validez y límite de eficacia, debiendo advertirse que ese límite no tiene valor absoluto¹⁶³, especialmente por la posible eficacia extraterritorial de las normas y actos de las CC. AA.¹⁶⁴.

b) *Límites de las competencias de las CC. AA. en sentido propio.*

Una vez acotadas las competencias de las CC. AA., éstas se ven sometidas a unos límites *stricto sensu* de dos tipos generales. Unos afectan a toda disposición o acto de los poderes públicos, sea del Estado o de las CC. AA.; otros son propios de los actos de las CC. AA., bien generales para todos ellos o específicos para los de determinada naturaleza.

1) *Límites generales*¹⁶⁵. Todos los poderes públicos, estatales o autonómicos, están sujetos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, a unos límites generales derivados de los *preceptos constitucionales* en función de la supremacía normativa de la Constitución (art. 9.º 3):

— Principios constitucionales o valores superiores del Estado-Comunidad¹⁶⁶, como los definidos en los artículos 1.º 1; 9.º 3; 10.1; 14, y 53.3.

— Principios constitucionales de organización y funcionamiento de los entes públicos, como los establecidos en los artículos 103.1 y 3; 105, y 106¹⁶⁷.

2) *Límites específicos*. Además, las CC. AA. se ven sometidas a otros límites más específicos, algunos de los cuales son generales y otros afectan a determinadas competencias; por ejemplo, las competencias compartidas en que las disposiciones legislativas autonómicas han de moverse en el límite de la legislación estatal que desarrollan. Nos importa aquí señalar los límites que afectan a todas las competencias de las CC. AA., especialmente a las competencias exclusivas, en tanto que es respecto de ellas donde el principio de solidaridad juega un papel más importante como límite a la autonomía¹⁶⁸. Son

¹⁶³ En ese sentido, J. Tomas Villarroya, «Las fuentes del Derecho...», cit., pág. 165.

¹⁶⁴ Cfr., en el mismo sentido, STC de 16 noviembre 1981; recurso de inconstitucionalidad núm. 184/1981 (BOE núm. 285, 28 noviembre 1981. Fund jurídico 1, dos últimos párrafos).

¹⁶⁵ Por todos, J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., págs. 15-122 y la bibliografía allí citada.

¹⁶⁶ T. R. Fernández, «El problema de los límites...», cit., págs. 18-19; F. Moderne y P. Bon, *Las autonomías regionales...*, op. cit., pág. 94; J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., pág. 119.

¹⁶⁷ T. R. Fernández, «El problema de los límites...», cit., pág. 21; F. Moderne y P. Bon, *Las autonomías regionales...*, op. cit., pág. 94; G. Peces-Barba, «Las competencias de las Comunidades Autónomas», en *El País*, 25 enero 1980.

¹⁶⁸ Entre otros, T. R. Fernández, *Curso...*, op. cit., pág. 277, y «El problema de los límites...», cit., págs. 22 y sigs.; G. Peces-Barba, *La Constitución española...*, op. cit., págs. 198-199; J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., págs. 119 y 121; J. Salas, «Los poderes normativos...», cit., págs. 39 y sigs. La vinculación a esos límites de las competencias exclusivas de las CC. AA. ha sido advertida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 69/1982, de 23 de noviembre.

algunos de estos límites, siguiendo la formulación del Tribunal Constitucional¹⁶⁹.

— *Principios constitucionales*¹⁷⁰, entre otros, la solidaridad entre las distintas CC. AA. y entre éstas y el Estado (arts. 2.º138.1); prohibición de privilegios económicos y sociales entre las CC. AA. (art. 138.2); igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (arts. 9.º 2; 14, y 139.1), en cuanto a su contenido esencial o condiciones básicas (art. 149.1.1.ª)¹⁷¹, y libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español, prohibiendo a toda autoridad adoptar medidas que, directa o indirectamente, la obstaculicen (art. 139.2)¹⁷², como exigencia de la unidad del mercado económico nacional¹⁷³.

¹⁶⁹ En efecto, tras haber afirmado el Tribunal que «la competencia legislativa de las CC. AA. no es ilimitada...», ya que incluso las competencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre *dentro del marco constitucional* (sentencia 69/1982, de 23 de noviembre, cit. Fund. jurídico 1), el propio TC ha enumerado algunos de esos límites constitucionales: «unidad jurídica o económica; garantía de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad» (STC 71/1982, de 30 de noviembre; recurso de inconstitucionalidad núm. 86/1982, BOE núm. 312, 20 diciembre 1892. Fund. jurídico 5 y 7); después de haberse referido ya con anterioridad a otro límite: la igualdad de derechos (cfr. sentencias de 16 de noviembre de 1981, cit.; 22 de diciembre de 1981, recurso de inconstitucionalidad 221/1981, BOE núm. 12, 14 enero 1982, y 64/1982, de 4 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad 114/1982, BOE núm. 296, 10 diciembre 1982).

¹⁷⁰ Véase E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 192; E. Argullol, «Los límites...», cit., págs. 236-238; M. Bassols Coma y J. M. Serrano Alberca, «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de competencias estatales exclusivas», en *Rev. de Administración Pública*, número 97, 1982, pág. 37; R. Entrena, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la ob. col. *La Constitución española y las fuentes...*, I, op. cit., pág. 676; T. R. Fernández, *Curso...*, cit., págs. 281 y sigs., y «El problema de los límites...», cit., págs. 11 y sigs.; F. Moderne y P. Bon, *Las autonomías regionales...*, op. cit., pág. 94; S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas...*, op. cit., pág. 80, y *Derecho público...*, I, op. cit., págs. 186-182; G. Peces-Barba, *La Constitución española...*, op. cit., pág. 198; J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., págs. 119-121; J. Salas, «Los poderes normativos...», cit., págs. 39 y sigs.; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., pág. 308.

¹⁷¹ Esta posición ha sido ya defendida por el TC; según su jurisprudencia: 1.º Siempre que regule materias atribuidas constitucional y estatutariamente a su competencia, la Comunidad Autónoma puede regular por ley o incidir sobre derechos constitucionalmente garantizados; 2.º Los derechos y deberes de los ciudadanos no tienen que ser exactamente iguales en todas las CC. AA.; la igualdad se predica tan sólo de las «condiciones básicas» de su ejercicio, cuya regulación se atribuye por eso a la competencia exclusiva del Estado (sentencias de 16 de noviembre de 1981, cit., y 22 de diciembre de 1981, cit. Fund. jurídico 4). Con ello, el Tribunal recoge, de algún modo, el planteamiento de la «autonomía integrada»; por eso se admite la posibilidad de posiciones jurídicas diversas entre los ciudadanos, derivada de la «autonomía» de las CC. AA.; pero como esa diversidad se da dentro de la unidad, la variedad de posiciones jurídicas ha de respetar un mínimo contenido unitario, que es el que asegura el Estado mediante su competencia para regular las «condiciones básicas» que garanticen a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

¹⁷² Véanse las precisiones del TC en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, cit.

¹⁷³ A la que se refiere el TC, por ejemplo, en sus sentencias de 18 de noviembre de 1981 y 28 de enero de 1982, cit. Véanse M. Bassols Coma, «Las competencias legislativas económicas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa (Comentario a la STC de 16 de noviembre de 1981)», en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982, págs. 149-180; S. Muñoz Machado, «Las compe-

— *La planificación de la actividad económica*¹⁷⁴, que, atribuida a la competencia del Estado (art. 131.1), se concibe constitucionalmente como un instrumento en manos del Estado para garantizar la solidaridad interterritorial y cuya realización afecta a las competencias correspondientes de las CC. AA., aun las que pudieran ser consideradas inicialmente como exclusivas suyas.

— *Las obligaciones internacionales asumidas por el Estado*¹⁷⁵. Aun cuando las posiciones acerca de la superioridad jerárquica de los tratados internacionales sobre las normas internas son encontradas¹⁷⁶, parece que las CC. AA., en el ejercicio de sus potestades, han de tener en cuenta los compromisos adquiridos por el Estado español en virtud de los tratados internacionales, cuyas cláusulas actúan así de claro límite a las decisiones autonómicas¹⁷⁷. En otro caso, la actuación de las CC. AA. podría obstaculizar el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (las internacionales en este caso), en contradicción con el deber constitucional de *solidaridad* de las CC. AA. hacia el Estado.

— *Los intereses generales del Estado o de otras CC. AA.*¹⁷⁸, principio que,

tencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas», en el vol. col. *La distribución de las competencias económicas...*, cit., págs. 309-387, y J. Tornos, «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», en la ob. col. *El Estado y el sector público en España*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado, 1980, págs. 51-58; también, en *Documentación Administrativa*, núm. 189, 1981, págs. 295-306, y *Rev. Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, págs. 310-328.

¹⁷⁴ Pueden verse los trabajos de M. Bassols, antes citados, «La planificación económica» y «La planificación económica en la Constitución española de 1978», y S. Muñoz Machado, «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas», cit.

¹⁷⁵ Puede consultarse sobre este tema E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 192; E. Argullol, «Los límites...», cit., págs. 239-240; T. R. Fernández, *Curso...*, op. cit., pág. 283, y «El problema de los límites...», cit., pág. 23; J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, II, op. cit., páginas 225-226; S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas...*, op. cit., págs. 74 y sigs.; J. Salas, «Los poderes normativos...», cit., pág. 29; J. Tomás Villarroya, «Las fuentes del Derecho...», cit., págs. 165-167; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., páginas 309-311.

Sobre el tema de la incidencia del Derecho comunitario europeo sobre el orden jurídico de las CC. AA., véase R. García Vicente, *La Constitution de l'Espagne et le droit communautaire*, op. cit., págs. 101-107; J. A. González Casanova y O. Casanovas y la Rosa, «Phenomene régional et integration», en *L'Espagne et les Communautés européennes*; C. F. Molina del Pozo, «La administración de los poderes regionales a propósito de la integración de España en las Comunidades Europeas», Valencia, VI Reunión de Estudios Regionales, 1980; S. Muñoz Machado, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid Civitas, 1981, y E. Ruiloba Santana, «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común europeo», cit., págs. 391-482.

¹⁷⁶ Sobre la polémica, A. L. Alonso de Antonio, *Algunos aspectos sobre la celebración de los tratados internacionales...*, op. cit., págs. 25 y sigs.

¹⁷⁷ Esta es la opinión mayoritaria de la doctrina; así, E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 193; E. Argullol, «Los límites...», cit., pág. 239; T. R. Fernández, *Curso...*, op. cit., pág. 283; R. García Vicente, *La Constitution de l'Espagne et le droit communautaire*, op. cit., págs. 106-107; F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies régionales...*, op. cit., pág. 97; S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas...*, op. cit., página 74; J. Tomás Villarroya, «Las fuentes del Derecho...», cit., págs. 165 y sigs.; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., pág. 309, y, con matices, J. Salas, «Los poderes normativos...», cit., pág. 29.

¹⁷⁸ Lo que T. R. Fernández (*Curso...*, op. cit., págs. 283 y sigs., y «El problema de los límites...», cit., pág. 23) y J. M. Quintana (*Las autonomías y el título VIII de la Cons-*

a diferencia de sistemas como el italiano, y a semejanza de otros como el alemán, se traducirían, más que como límite concreto a las potestades de las CC. AA., como deber recíproco de Estado y de CC. AA. de comportarse con lealtad en sus relaciones, en cuanto todos forman parte de una entidad superior, a cuyos intereses han de cooperar eficazmente. Se trata, como se sabe, del principio de *lealtad o fidelidad federal (Bundestreue)* desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional alemanas¹⁷⁹, y que podría aplicarse en nuestro sistema autonómico subsidiariamente a los preceptos constitucionales expresos, correspondiendo al Tribunal Constitucional señalar los términos concretos de esa aplicación, tarea, por cierto, que parece haber iniciado ya¹⁸⁰.

titución, op. cit., pág. 122) llaman «dimensión supraterritorial de los intereses en juego». Cfr. también E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 193-194; E. Argullol, «Los límites...», cit., págs. 243-245; S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas...*, op. cit., págs. 80 y sigs.; J. Tomas Villarroya, «Las fuentes del Derecho...», cit., págs. 160-169; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., págs. 315 y sigs.

¹⁷⁹ Para una aproximación a este tema puede verse H. J. Faller, «El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal Alemana», en *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 16, 1980, págs. 197-202; C. Grewe-Leymarie, *Le fédéralisme coopératif en RFA*, 1981; S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas...*, op. cit., pág. 82; L. Parejo, «Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal», en *La distribución de las competencias económicas...*, op. cit., págs. 161-171; H. A. Schwarz y L. von Wahlendorf, «Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la "Bundestreue" (fidélité fédérale)», en *Rev. de Droit Public et de la Science Politique*, núm. 3, 1979, págs. 769-792; H. P. Schneider, «El Estado federal cooperativo (Problemas actuales del federalismo en la RFA)», en *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 12, 1979, págs. 41-61; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., págs. 318 y sigs.; K. von Beyme, «El federalismo en la RFA», en *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, págs. 7-25.

¹⁸⁰ En efecto, el Tribunal ha apuntado ya en diversas ocasiones, aunque tímidamente, una posición muy cercana a la que se propone; así, ha apuntado certeramente que existe un «*deber de colaboración* dimanante del general *deber* de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra *implícito* en la propia *esencia* de la forma de organización territorial del Estado» (sentencia 18/1982, de 4 de mayo; confl. positivo de comp. 220 y 230, de 1981, BOE núm. 137, 9 junio 1982). Y debe advertirse que este planteamiento del Alto Tribunal recoge incluso algunas de las notas de la *bundestreue* germánica, a saber, su concepción como verdadero *deber*, jurídicamente exigible; su carácter *recíproco* para el Estado y las CC. AA.; su no fundamentación en preceptos constitucionales expresos, y su base en la esencia misma de la organización territorial del Estado.

Por lo demás, el criterio ha sido reiterado posteriormente; en ese sentido ha insistido en considerar «aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de las CC. AA. que ayude a buscar soluciones equitativas. Esta *colaboración...* es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las autonomías, *incluso al margen de una distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas* (sentencia 64/1982, de 4 de noviembre; recurso de inconstitucionalidad 114/1982, BOE núm. 296, 10 diciembre 1982. Fund. jurídico 8). La opinión jurisprudencial merece ser destacada no sólo en cuanto concreta la solidaridad en un campo específico de actuación del Estado y de las CC. AA. —el administrativo—, sino muy especialmente porque reitera su criterio de que las obligaciones de cooperación que dimanar de ese principio constitucional no tienen por qué constar en preceptos constitucionales expresos. Pero es que, incluso, el TC español ha abordado ya, aunque incidentalmente, un supuesto célebre del Derecho alemán, al estimar que en la remuneración anual de los auxiliares administrativos contratados por la Generalidad de Cataluña «no hay indicio alguno de que (esas) retribuciones... puedan afectar, por su volumen y cuantía, al equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español a que se refiere el artículo 138» (sentencia 54/1982, de 26 de julio; confl.

4. Los órganos garantizadores de la solidaridad

Atribuída constitucionalmente al Estado la competencia para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.º (art. 138.1), se hace necesario concretar los órganos estatales encargados de esa función garantizadora:

A) *El Gobierno*. Le competen las siguientes funciones:

a) Presentación de los proyectos de ley de armonización de las disposiciones legislativas de las CC. AA. (art. 150.2), así como de los proyectos de ley de transferencia o delegación de competencias a las CC. AA. (art. 150.2), y, en este último caso, el control del ejercicio de esas funciones delegadas, previo dictamen del Consejo de Estado (art. 153, b).

b) En caso de incumplimiento por una Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales o legales, o por actuaciones contrarias al interés general de España, adopción de las medidas que estime necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general (art. 155.1).

c) Facultad de *dar instrucciones* a todas las autoridades de las CC. AA. para la ejecución de ese derecho de intervención (art. 155.2).

d) *Nombramiento de un delegado* para dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y coordinarla, en su caso, con la administración propia de la Comunidad (art. 154).

e) Legitimación para *impugnar* ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las CC. AA., produciendo su suspensión (art. 161.2). Asimismo, el presidente del Gobierno puede interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la legislación de las CC. AA. (art. 162.1).

f) Elaboración de los *proyectos de planificación* para armonizar el desarrollo regional (art. 131).

B) *El Senado*. Las funciones del Senado, cuya intervención es más bien modesta, no obstante su calificación constitucional como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1), son en este ámbito:

a) *Aprobación*, por mayoría absoluta de las medidas de intervención del Gobierno en los supuestos del artículo 155 de la Constitución (art. 155.1).

b) *Iniciativa* en las decisiones de las Cortes relativas a los convenios y acuerdos entre las CC. AA. y a la distribución de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial regulado en el artículo 158.2 (art. 74.2).

c) Ejercicio de la *iniciativa legislativa*, mediante proposiciones de leyes marco, de transferencia o delegación, y de armonización (arts. 87.1 y 89.2/150).

d) Facultad de nombrar *Comisiones de investigación* sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1), como pueden ser, por ejemplo, actuación

positivo de comp. 25/1982, BOE núm. 197, 18 agosto 1982. Fund. jurídico 6). Lo que quiere decir que, en opinión del Tribunal, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus propias competencias no ha vulnerado su deber de solidaridad respecto a las demás.

nes de las autoridades de las CC. AA. presuntamente constitutivas de violaciones de derechos o de la igualdad entre los ciudadanos.

e) Facultad de cincuenta senadores de *interponer recurso* de inconstitucionalidad contra las disposiciones legislativas de las CC. AA. [arts. 153, a); 161.1, a), y 162.1, a)].

C) *Congreso de los Diputados*. Le corresponde:

a) Examen por la Comisión Constitucional del Congreso, con el concurso y asistencia de una Delegación de la Asamblea de Parlamentarios del territorio del *proyecto de Estatuto*, elaborado por ésta en los supuestos del art. 151.2 de la Constitución, es decir, de las Comunidades de autonomía plena. Su intervención es, en este punto, decisiva, pues si de este examen resulta un acuerdo, el texto del Estatuto queda redactado definitivamente, ya que tanto el referéndum preceptivo como la intervención de los Plenos de las Cámaras sólo pueden aceptarle o rechazarle, pero no enmendarle ni modificar su contenido.

b) Facultad de nombrar *Comisiones de investigación* en los términos vistos para el Senado (art. 76.1).

c) Ejercicio de la *iniciativa legislativa*, mediante proposiciones de leyes marco, de transferencia o delegación, y de armonización (artículos 87.1 y 89.2/150).

d) Recepción de las proposiciones de ley que le remitan las Asambleas de las CC. AA. art. 87.2).

e) Decisión, por mayoría absoluta, en último término en los supuestos de desacuerdo entre las Cámaras respecto a los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas y el Fondo de Compensación (arts. 74.2/145.2 y 158.2).

f) Legitimación de cincuenta diputados para *interponer el recurso* de inconstitucionalidad contra las disposiciones legislativas de las CC. AA. [artículos 153, a); 161.1, a), y 162.1, a)].

D) *Cortes Generales*. Es de su competencia:

a) *Autorización* de los acuerdos de cooperación entre las CC. AA.; basando la *comunicación* al Parlamento en los demás convenios para la gestión y prestación de servicios propios (art. 145.2).

b) *Aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía* mediante ley orgánica (arts. 81; 146; 151.12, y 147).

c) *Aprobación de las leyes* de armonización, tras apreciar la necesidad del interés general por mayoría absoluta de cada Cámara (art. 150.3); de las leyes de transferencia o delegación a las CC. AA. de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, previendo la oportuna transferencia de medios financieros y las formas de control que se reserva el Estado (art. 150.2), y de las leyes marco, que permiten facultades legislativas de las CC. AA. en materias de competencia estatal, previendo «la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 150.1).

d) Facultades para, mediante ley orgánica, y por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de CC. AA. de ámbito territorial no superior a una provincia; autorizar o acordar un Estatuto para territorios no integrados

en la organización provincial, y sustituir la iniciativa autonómica de las Corporaciones Locales (art. 144).

e) *Distribución de los recursos* del Fondo de Compensación entre las CC. AA. y provincias, en su caso (art. 158.2).

f) *Aprobación, por ley, de la planificación económica* (art. 131.2), uno de cuyos objetivos es la armonía del desarrollo regional.

E) *El Tribunal Constitucional*. El Tribunal Constitucional parece como la verdadera clave del sistema constitucional y, en última instancia, es el órgano garantizador supremo de la solidaridad. En ese sentido, serían sus funciones:

a) *Control de la constitucionalidad* de las leyes estatales y de las disposiciones legislativas de las CC. AA. [arts. 153, a), y 161.1, a)].

b) *Conocimiento de los recursos de amparo* por violación de derechos y libertades (art. 161.1, b).

c) *Conocimiento de los conflictos* de competencia entre el Estado y las CC. AA. y los de éstas entre sí (art. 161.1, c)

d) *Interpretación del alcance* y contenido del principio general de solidaridad, proclamado en el artículo 2.º, y de cada una de sus manifestaciones constitucionales, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

F) *Otros órganos constitucionales*:

a) El *Tribunal de Cuentas* controla la actividad económica y presupuestaria de los órganos de las CC. AA. (art. 153, d)

b) Los *Tribunales contencioso-administrativos* controlan la actividad administrativa de las CC. AA. y sus normas reglamentarias (art. 153, c).

III. CONCLUSIONES. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO

De todo lo expuesto debería derivarse alguna luz sobre la naturaleza jurídica del Estado desde la perspectiva de su organización territorial. La cuestión es problemática, en primer lugar porque la distinción clásica entre formas de Estado unitario, federal y regional, ha ido difuminándose a lo largo del tiempo¹⁸¹, hasta resultar modelos organizativos a menudo difícilmente deslindables en sus resultados prácticos, por más que sigan teniendo alguna validez como criterios diferenciadores de su origen teórico e histórico, hasta poder hablarse de una cierta indiferenciación entre las formas de Estado y poner el acento

¹⁸¹ Por ejemplo, T. R. Fernández, «Aspectos institucionales del regionalismo», en *Las autonomías regionales. I: Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit., pág. 313, y S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, I, op. cit., págs. 166-167.

en que se trata, en todos los casos, de fórmulas de *distribución territorial del poder del Estado*, que viene a completar la tradicional división funcional.

Pero es que, además, y en segundo término, las dificultades se acrecientan por las singularidades de nuestra Constitución, que ha optado por la *indefinición del modelo de Estado*¹⁸², apuntando tan sólo la tendencia a la descentralización y señalando sus principios orientadores.

En una primera aproximación, parece que el sistema español se aparta del federal típico¹⁸³. No hay, en efecto, ningún pacto entre entidades estatales previas y soberanas que deciden constituir otra entidad organizativa común, a la que transfieran algunas de sus competencias, que antes ejercían con plenitud¹⁸⁴, lo que se traduce en la no necesidad de tal pacto para la reforma constitucional. Es decir, siguiendo a Virga, las CC. AA. carecerían de autonomía constitucional¹⁸⁵, frente a lo que sucede en los Estados federales. El proceso autonómico español es más bien al contrario, por lo que el título legitimador del derecho a la autonomía y la orientación general del sistema le aproximan al modelo de Estado regional, desarrollado, como se sabe, en la Constitución italiana de 1947 sobre el precedente del «Estado integral» de la Constitución española de 1931 y concebido como fórmula intermedia entre el Estado unitario y el federal¹⁸⁶. En efecto, el Estado español resulta ser un Estado nacional, es decir, la organización jurídico-política de la nación española, que, en uso de su poder constituyente soberano, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que han contribuido a su formación en el transcurso de la historia y le erige en principio general de su propia organización territorial (arts. 2.º y 137). Por eso el Estatuto, norma que concreta la existencia jurídico-política de una Comunidad Autónoma, es aprobado, en último término, por las Cortes, órgano de representación del pueblo español (art. 66.1), y sancionado y promulgado por el rey, todo ello dentro de la Constitución, emanada de la voluntad constituyente del pueblo español (artículo 1.º 2). Por eso la reforma constitucional no exige el consentimiento de

¹⁸² A juicio de Solozábal, con buen criterio («Nación, nacionalidades...», cit., pág. 279). Sobre la indefinición del modelo de Estado, véase, por ejemplo, J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, II, op. cit., págs. 337-338; G. Ariño, «Las autonomías: tres cuestiones cardinales», en *Cuenta y Razón*, núm. 3, 1981, págs. 29-32, y «El Estado de las autonomías: realidad política...», cit., págs. 14-29; F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies régionales...*, op. cit., págs. 48-54; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo Lucía, *Lecciones...*, II, op. cit., págs. 21-24; S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, I, op. cit., págs. 153-167.

¹⁸³ En ese sentido, L. Sánchez Agesta, «Algunos caracteres...», cit., págs. 16-17; id., *Sistema político...*, op. cit., pág. 362, y «Las autonomías», cit., pág. 190.

¹⁸⁴ En igual sentido, M. Clavero Arévalo, *Igualdad, uniformidad y variedad...*, op. cit., pág. 46. No obstante, debe advertirse que el pacto como origen del Estado federal no es elemento necesario; cfr. M. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1959, pág. 215.

¹⁸⁵ No es el sentido de que no se trate de autonomía reconocida por la Constitución, sino en el de que carecen de poder constituyente y de Constitución política. Cfr. P. Virga, *La regione*, Milán, Giuffrè, 1949, págs. 14-20.

¹⁸⁶ G. Ambrosini, «Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regional», en *Riv. Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1933, págs. 92 y sigs. Entre nosotros ha desarrollado la teoría del Estado regional J. Ferrando Badía, en *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978.

las CC. AA. en cuanto tales, sino sólo la decisión de las Cortes Generales y, en ocasiones, la aprobación mediante referéndum de la totalidad del pueblo español, todo ello en los términos previstos en el mismo texto constitucional¹⁸⁷. A esa orientación general del sistema, no federal¹⁸⁸, contribuyen algunos de los principios técnicos constitucionales¹⁸⁹: a) Escasa participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad estatal, reducida institucionalmente al Senado, y con las limitaciones antes referidas; b) Atribución al Estado de las competencias definitivamente residuales (art. 149.3); c) Carencia de las CC. AA. de potestades jurisdiccionales¹⁹⁰; y d) Facultades de intervención extraordinarias del Gobierno en los supuestos de incumplimiento por las Comunidades Autónomas de sus obligaciones constitucionales o legales, o actuaciones en contra del interés general de España (art. 155).

No obstante, también están presentes en el modelo español elementos muy próximos a los típicos de un Estado federal, apareciendo además entremezclados con aquellos otros de distinta naturaleza. Entre esos «rasgos federales»¹⁹¹ cabe citar:

a) Cierta intervención de los territorios que desean acceder a la autonomía en la elaboración de sus Estatutos e incluso en su aprobación en algunos de ellos mediante la necesidad de referéndum de las poblaciones respectivas, requisito exigido también para su reforma (arts. 146; 147.2; 151.2, y 152.2). La naturaleza y rango de esa intervención otorgaría a las CC. AA., según Trujillo, potestades cuasiconstituyentes¹⁹².

b) La participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad estatal, especialmente a través del Senado (arts. 69; 122.3; 155, y 159.1), en el proceso legislativo (arts. 78.2 y 109), en la reforma constitucional (arts. 87 y 166) o en la planificación económica (art. 131.2).

c) La limitación del control de las leyes autonómicas al *jurisdiccional* del

¹⁸⁷ R. Entrena, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., págs. 48-49; L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 360; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., págs. 392-393.

¹⁸⁸ Cuando se niega la asimilación del sistema autonómico español al federal nos referimos en sentido estricto, pues si por federalismo se entiende un principio general de división territorial del poder, puede afirmarse que la organización española «tiene una cierta naturaleza federal» (L. Sánchez Agesta, *Sistema político...*, op. cit., pág. 361). En sentido análogo, A. Fontán, «El Estado de las autonomías», en *El País*, 11 enero 1980, pág. 16.

¹⁸⁹ Véase L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., págs. 392-393 y la bibliografía allí citada.

¹⁹⁰ Pues las facultades que en esta materia les otorgan tanto la Constitución como los Estatutos se limitan, en general, a aspectos organizativos, dentro de la unidad del poder judicial (arts. 117 y 152). Cfr. R. Entrena, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 49, y L. Sánchez Agesta, «Algunos caracteres...», cit., págs. 17 y sigs., y *Sistema político...*, op. cit., pág. 387.

¹⁹¹ La expresión es de J. J. Solozábal, siguiendo a Livingston (*federal instrumentalities*); véanse sus trabajos «Los rasgos federales de la Constitución española», en *Diario 16*, 22 septiembre 1979, y «Nación, nacionalidades...», cit., págs. 279-280. Mientras algunos autores destacan la importancia de tales rasgos (así, G. Trujillo, «Federalismo y regionalismo...», cit., págs. 42-43; M. Martínez Sospedra y L. Aguilo, *Lecciones...*, II, op. cit., página 23 —«elementos federalizantes»—, o J. L. Simón Tobalina, *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, I. E. A. L., 1981, págs. 179-188), otros la aminoran, como L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., pág. 394.

¹⁹² G. Trujillo, «Federalismo y regionalismo...», cit., pág. 43.

Tribunal Constitucional y, por tanto, inexistencia de controles políticos (artículo 153, a) ¹⁹³⁻¹⁹⁴.

d) Similitud organizativa del Estado y de las CC. AA. (art. 152.1) y posibilidad de contar con verdaderas potestades legislativas y ejecutivas, en el marco único de la Constitución, incluso con fuerzas de policía propias (artículo 149.1.29^a), lo que otorgaría a las CC. AA. verdadera entidad política ¹⁹⁵.

e) Un primer criterio en el reparto de competencias consistente en dejar a la competencia de las CC. AA. todo lo no atribuido por la Constitución a la competencia exclusiva del Estado (arts. 149.1 y 3).

Es decir, la combinación de elementos federales o cuasifederales y los simplemente descentralizadores configura un modelo inconcreto que no puede ser considerado Estado federal, pero tampoco estrictamente Estado regional ¹⁹⁶. Por eso la doctrina ¹⁹⁷ ha intentado encuadrarle en otras categorías conceptuales de nuevo cuño, que ponen de manifiesto bien esa síntesis de elementos federales y regionales ¹⁹⁸ o bien su carácter evolutivo, con indicación del modelo final ¹⁹⁹, no faltando quienes aluden a la complejidad de la estructura esta-

¹⁹³ Frente a los controles políticos sobre las leyes de las regiones en los sistemas regionales, los casos de Gran Bretaña y, en menor medida, Italia son en ese sentido significativos. Una síntesis de estos problemas puede verse en S. Muñoz Machado, «El Gobierno y la Administración regional», en *Autonomías regionales. I: Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit., págs. 432 y sigs. De todas formas, no conviene olvidar la posibilidad de la suspensión de las disposiciones legislativas de las CC. AA. por su impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional (art. 161.2).

¹⁹⁴ Salvo en el caso de las normas legislativas de las CC. AA. dictadas en virtud de una ley marco de atribución de competencias (art. 150.1) o de una ley orgánica de transferencia y/o delegación (art. 150.2).

¹⁹⁵ En ese sentido, G. Trujillo («Federalismo y regionalismo...», cit., pág. 43) y J. Torros («Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», en *Rev. de Administración Pública*, núm. 91, 1980, pág. 158).

¹⁹⁶ No sólo por la existencia de elementos estructurales «no regionales», sino, de entrada, porque la Constitución reconoce y garantiza la autonomía no sólo a las regiones, sino también a las *nacionalidades*. No obstante, la expresión ha sido utilizada, por ejemplo, por T. R. Fernández en «La organización territorial del Estado...», cit., pág. 353; M. Martínez Sospedra, *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Valencia, F. Torres Ed., 1980, pág. 77; J. Ferrando Badía, «Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso», en *Rev. del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, 1979-1980, págs. 7-19. La crítica debe extenderse a quienes, en su concepto, aluden a la *regionalización* como tendencia (cfr. nota 199).

¹⁹⁷ Puede verse una síntesis en G. Ariño, «La España de las autonomías: realidad política...», cit., págs. 24-25.

¹⁹⁸ G. Trujillo habla de «Estado federo-regional» («Federalismo y regionalismo...», cit., págs. 15, 42 y sigs., y *Constitución española. Edición comentada*, op. cit., págs. 275-276), o J. Ferrando, «Estado nacional-regional», en *La potestad legislativa...*, cit.

¹⁹⁹ Así, «Estado regional federalizado o federalizable» (A. Rubiales, «Comunidades Autónomas...», cit., pág. 180), «Estado regionalizable» (O. Alzaga, *La Constitución española de 1978...*, op. cit., pág. 820; L. Cosculluela y S. Muñoz Machado, «Las Comunidades Autónomas», cit., pág. 6; J. Belmonte, *La Constitución española...*, op. cit., pág. 56; M. Clavero, *Igualdad, uniformidad...*, op. cit., pág. 11; A. Guaita, «Las regiones, antes y después...», cit., pág. 148; J. Leguina, «Las Comunidades Autónomas», cit., pág. 745 —«Estado unitario regionalizable»—; L. Vandelli, *L'ordinamento regionale...*, op. cit., pág. 397), «Estado unitario altamente descentralizado que puede facilitar un juego político cuasifederal» (J. J. Solozábal, «Nación, nacionalidades...», cit., pág. 279) o «Estado autonomista» (J. de Esteban, en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, II, op. cit., pág. 338).

tal sin matizar su naturaleza²⁰⁰. Parece que sería más conveniente, prescindiendo incluso de los viejos mitos terminológicos²⁰¹, hablar de un *Estado autonómico*²⁰²⁻²⁰³, en cuanto «el principio de autonomía, con sus consecuencias territoriales, personales, financieras, administrativas y políticas..., es un *principio general de organización* que no sólo define las CC. AA., sino, según la Constitución, la organización de las provincias y municipios»²⁰⁴. Ese Estado se caracterizaría así por:

1.º Existencia de un Estado como estructura política unitaria, en que se organiza jurídica y políticamente la Nación española, a quien corresponde la soberanía y titular, por tanto, de un poder constituyente originario (arts. 1.º 2 y 2.º), expresado en la Constitución.

2.º En virtud de esa Constitución, el Estado se organiza territorialmente sobre el principio de autonomía de municipios, provincias y CC. AA., diferenciada la de éstas en su carácter constitucional frente al simplemente legal de autonomía local y comprendiendo autonomía organizativa, normativa, financiera y política.

3.º Desde la perspectiva de la *fundamentación* filosófico-política de este modelo, la existencia de una entidad política unitaria y una pluralidad de entidades autónomas obedece a la necesidad de agencias gestoras, respectivamente,

²⁰⁰ Por ejemplo, «Estado fundado en el derecho al autogobierno» (J. A. González Casanova («Los Estatutos de las Comunidades...», cit., pág. 279), «Estado complejo» (M. Aragón Reyes, «La Monarquía parlamentaria», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, op. cit.) o «Estado plural» (E. Tierno Galván, «El Estado plural», en *El País*, 22 marzo 1980).

²⁰¹ T. R. Fernández, «Aspectos institucionales del regionalismo», cit.

²⁰² El concepto fue propuesto por el profesor Sánchez Agesta (*Diario 16*; 1 septiembre 1978, y *Sistema político...*, op. cit., pág. 360) y seguido luego por otros autores: J. Ferrando, «El Estado autonómico: ventajas e inconvenientes», en *Ya*, 28 abril 1979; «Del Estado unitario al ¿Estado de las autonomías?», en *Ya*, 19 septiembre 1980, y «Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso...», cit.; E. Alvarez Condé, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 60; R. Entrena, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 48; J. Beneyto, «Estado unitario y Estado autonómico», en *Ya*, 1 abril 1980, pág. 5; G. Eloorriaga, «El Estado autonómico y sus titanes», en *Ya*, 26 marzo 1980; J. García Roca y P. Santolaya Machetti, «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico...», cit.; D. G. Lavroff, «Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1978», en *Notes et études documentaires. La Documentation française*, núms. 4629-4630, París, 9 julio 1981, pág. 93; M. Martínez Sospedra, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, op. cit., pág. 77 —el término es identificado con el de Estado regional—; F. Murillo y M. Ramírez, *Ordenamiento constitucional de España*, Madrid, Ediciones S. M., Madrid, 1980, pág. 123; J. M. Quintana, *Las autonomías y el Título VIII de la Constitución*, op. cit., pág. 18.

²⁰³ Parecida denominación es la de «Estado de las autonomías», empleada preferentemente por la clase política (cfr. A. Fontán, «El Estado de las autonomías», en *El País*, 11 y 12 enero 1980; R. Martín Villa, «La democracia y el Estado de las autonomías», en *Década*, núm. 1, 1980; G. Peces-Barba, «El Estado de las autonomías», en *El País*, 7 diciembre 1979, y *La Constitución española...*, op. cit., pág. 172, donde se refiere al «Estado de las autonomías constitucionalmente garantizadas»). Curiosamente, el término ha sido utilizado por el Tribunal Constitucional (cfr. sentencia 76/1983, de 5 de agosto, cit. Fund. jurídicos 2 o 14).

²⁰⁴ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 194. La idea ha sido recogida por el Tribunal Constitucional; así, en su sentencia de 28 de julio de 1981, cit., se declara que el principio de autonomía «es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución».

de intereses generales, o sea, nacionales o supralocales, y de intereses propios o peculiares de esas entidades, para cuya satisfacción se les dota precisamente de autonomía. Pero esos intereses no son contrapuestos, por lo que ni el Estado puede ser ajeno a los intereses de sus entidades integrantes, ni éstas a los intereses generales. No obstante, la Constitución encomienda al Estado la función garantizadora del interés general, lo que, dada la superioridad de éste, coloca al Estado en una evidente posición de supremacía.

4.º El principio que articula los intereses generales y los peculiares o particulares, o, lo que es igual, el criterio de equilibrio entre la *unidad* de la estructura estatal y la *diversidad o pluralidad* de las estructuras comunitarias, en que se institucionaliza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, es el de *solidaridad*, que permite la *integración* de esas entidades autónomas en la superior unidad estatal, lo que supone que las mismas forman parte de un todo superior que las engloba, sin anularlas, con unos fines comunes, de los que todos se *corresponsabilizan* mediante su cooperación positiva, compatibles con los fines más particulares de sus miembros, también a tener en cuenta por el conjunto en su actuación. La solidaridad constituye, así, un mecanismo de conexión profunda entre las partes (CC. AA.) y el todo (Estado) en el que se integran, lo que se traduce en dos consecuencias:

a) *Positivamente* implica la *participación* de las CC. AA. en la voluntad estatal y la *cooperación* orgánica y funcional entre el Estado y las CC. AA. Ambas formas están presentes en nuestra Constitución, aunque la primera de modo un tanto insuficiente, a pesar de su indudable importancia para la «integración» del Estado. En este sentido, una interpretación sistemática de la Constitución y de las normas dictadas para su desarrollo permiten deducir que tal participación se produce tanto en la composición de algunos órganos estatales (especialmente el Senado) como en la formación de su voluntad; así, en la legislación, reforma constitucional, adopción de medidas en relación con las propias CC. AA., la planificación económica y la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado. En cuanto a las formas de cooperación, aunque no siempre con nitidez, están más desarrolladas en el texto constitucional, sobre todo la cooperación funcional, es decir, la colaboración entre las competencias respectivas del Estado y de las CC. AA.

b) *Negativamente*, la solidaridad se traduce en los límites a la actuación de las CC. AA., precisamente como consecuencia de su integración en la unidad del Estado, cuyos fines no pueden desconocer. En ese sentido, como cualquier otro poder público, las CC. AA. han de respetar los principios constitucionales que reflejan los valores del Estado como comunidad nacional y los que regulan la organización y funcionamiento de los entes públicos. Además, como límites específicamente suyos, las CC. AA. deben tener en cuenta una serie de principios constitucionales de la organización territorial (prohibición de privilegios, igualdad básica de derechos y obligaciones, libertad de circulación y establecimiento, etc.); la planificación estatal de la actividad económica; las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, y los intereses generales del Estado o los de otras CC. AA., que actúan como un deber recíproco del Estado y de las CC. AA. de comportarse lealmente en sus relaciones, en cuanto que todas esas entidades forman parte de una entidad superior a cuyos intereses han de cooperar eficazmente.

En suma, pues, la Nación española se organiza en un Estado cuyo poder distribuye entre las entidades territoriales que la integran, a las que se dota de autonomía para la gestión de sus intereses peculiares, pero coordinadas en una síntesis nacional de fines colectivos, a través de las fórmulas de armonía que derivan del *principio de solidaridad*²⁰⁵, entendido como mecanismo de integración política y criterio de equilibrio dinámico entre la *unidad* y la *diversidad*, en el marco de la Constitución.

²⁰⁵ L. Sánchez Agesta, «Las autonomías», cit., pág. 195.