

## **La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías**

**Manuel Clavero Arévalo**  
**Universidad de Sevilla**

Mi intervención va a tener tres partes, una dedicada a las llamadas preautonomías, otra a la elaboración del título VIII de la Constitución y la tercera al examen de la situación actual y el futuro del Estado de las Autonomías.

---

### LAS PREAUTONOMÍAS

---

La formación del Estado de las Autonomías se facilitó gracias al establecimiento, con anterioridad a la Constitución de los regímenes preautonómicos que luego recogió la propia Constitución.

Las fuerzas democráticas de la oposición proclamaban reivindicaciones autonómicas en especial para Cataluña y el País Vasco que habían tenido Estatuto de Autonomía bajo la vigencia de la Constitución de 1931.

Tras las elecciones del 15 de junio de 1977, el Presidente Suárez crea el cargo de Ministro para las Regiones y pone en marcha una operación de gran envergadura política como es el retorno del Presidente en el exilio de la Generalidad de Cataluña José Tarradellas. La operación fué un éxito y éste vino primero a Madrid, donde se entrevistó con el Rey y con las altas autoridades del Estado y luego fué a Cataluña. Jugó un papel de ponderación en aquellos difíciles momentos y su retorno fué un contrapunto ejemplar frente a la proclamación de la República Catalana en abril de 1931, con anterioridad a la Constitución y que tantos problemas creó a la segunda República. Ya he dicho que el retorno del Presidente Tarradellas supuso una operación tan importante como la legalización del Partido Comunista.

Desde el punto de vista jurídico se promulgó un escueto Real Decreto-Ley en septiembre de 1977 que restablecía provisionalmente la Generalidad de Cataluña al frente de la cual se confirmaba al Presidente

Tarradellas y las competencias serían las que le transfiriera el Estado y las Diputaciones Provinciales para lo que se creaban las correspondientes Comisiones Mixtas de Transferencias y se procuró no prejuzgar nada de lo que tenía que regular la Constitución en esta delicada materia. En esta etapa provisional de la Generalidad no tendría potestad legislativa sino solo ejecutiva.

De la reunión entre los Presidentes Suárez y Tarradellas se publicó un comunicado en el que se proclamaba que la autonomía sería ofrecida a todas las Regiones de España.

El retorno de Tarradellas impulsó en toda España las reivindicaciones autonómicas estrictamente unidas a las democráticas y se constituyeron Asambleas Regionales en las distintas partes de España para reivindicar la autonomía, integradas por los diputados y senadores de las Cortes Generales elegidos en el territorio correspondiente. Estas Asambleas designaban una Comisión que se entrevistaba con el Presidente Suárez y conmigo y aquel me autorizaba el comienzo de las negociaciones para la instauración de la preautonomía.

La negociación con los vascos fué distinta de la habida con los catalanes. El Presidente Leizaola no tuvo el protagonismo de Tarradellas. Las conversaciones se tenían con la Comisión de diputados y senadores vascos de Álava, Guipuzcoa y Vizcaya. El gran problema fué la posible incorporación de Navarra a lo que se negaban los parlamentarios navarros que en mayoría pertenecían a la UCD. El PSOE entonces era partidario de la incorporación aunque luego con el transcurso del tiempo cambiaron de actitud y ya después de la Constitución defendieron una Navarra autónoma por sí misma. En el Estatuto de 1936 Navarra no formó parte del País Vasco. Se dictaron en enero de 1978, dos Reales Decretos-Leyes, uno restableciendo el Gobierno Vasco y otro regulando la fórmula y requisitos que habría que exigir en el caso de que Navarra deseara incorporarse al País Vasco.

Este fué un momento crucial para las preautonomías, precursor de lo que después de la Constitución habría de ocurrir con los Estatutos de autonomía. Restablecidas provisionalmente la Generalidad y el Gobierno Vasco, muchos creyeron el momento de cortar el proceso y esperar a la Constitución. En definitiva fueron los Estatutos promulgados con la Constitución de 1931. Sin embargo eso era difícil ya que las Asambleas Regionales exigían también la preautonomía para su territorio. Se impuso este criterio y en abril de 1978 se constituyeron las preautonomías de Galicia, Aragón, País Valenciano, Canarias y Andalucía.

En septiembre de 1978 estaban ya establecidas las preautonomías y cerrado el mapa autonómico que coincidía en un noventa y cinco por

ciento con el actual. Fué una operación apasionante y realizada por consenso con todas las fuerzas políticas nacionales y locales, en reuniones de trabajo muchas celebradas en los propios territorios. Los problemas fundamentales fueron los de integración territorial: Navarra, las dos Andalucías, las dos Castillas, las preautonomías uniprovinciales, la ubicación de Madrid, Ceuta y Melilla.

El que las preautonomías estuvieran constituidas y en funcionamiento al promulgarse la Constitución, fué decisivo para la formación del Estado de las Autonomías ya que estaba superado uno de los problemas más arduos cual es el del mapa autonómico y además instituciones preautonómicas que tenían por finalidad lograr el Estatuto de Autonomía tan pronto se promulgara la Constitución. Un proceso bien distinto al que ocurrió con la Constitución de 1931.

---

#### LA ELABORACIÓN DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN

---

Como es sabido este fué el título de la Constitución que más dificultades originó para llegar a un consenso. Fué necesario aparcarlo para que se fueran elaborando otras partes de la Constitución y dejarlo para el final a diferencia de la Constitución de 1931 en la que la autonomía de las Regiones figura al principio.

No puedo en una ponencia realizar un estudio exhaustivo de lo que ocurrió en las negociaciones y por ello voy a detenerme tan solo en el análisis de temas, puntuales pero muy importantes.

En primer lugar la inclusión del término nacionalidades, por exigencia de los nacionalistas que no figuraban en la Constitución de 1931. La expresión es un concepto jurídico indeterminado que se interpreta y se llena de contenido distinto según quienes lo aplican o interpretan. La realidad es que la Constitución solo atribuye la palabra Nación a la española que está formada por nacionalidades y regiones. La Constitución no atribuye el concepto de Nación a ninguna nacionalidad ni región de las que integran España. El derecho a la autodeterminación se debatió y se rechazó expresamente e incluso la diferenciación entre nacionalidades y regiones no coincide con la de territorios que en el pasado plebiscitaron o no Estatutos de Autonomía a que se refiere la disposición transitoria segunda. De hecho muchas Comunidades que en el pasado no lo plebiscitaron, se denominan nacionalidad en sus vigentes y actuales Estatutos.

Creo que en ocasiones, se ha producido una literatura interesada y sin el suficiente análisis constitucional, en torno a que la Constitución consagra una Nación de Naciones o un Estado plurinacional.

En segundo lugar quiero analizar el trato diferencial entre Comunidades que anteriormente plebiscitaron Estatuto (Cataluña, el País Vasco y Galicia) y las que no lo plebiscitaron. Aquí si existe una diferenciación constitucional desconocida en la Constitución de 1931 y en las anteriores Constituciones españolas. La Constitución de 1978 distingue claramente entre unas y otras. A la primera les acelera de inmediato el acceso a la más amplia autonomía, eliminando la iniciativa autonómica municipal, y reconociendo en el artículo 152 instituciones autonómicas como la Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, Consejo de Gobierno y su Presidente y el Tribunal Superior de Justicia. Las competencias de estas Comunidades son las más amplias consagradas en los Estatutos en base a las reservadas al Estado en el artículo 149.

Para las Comunidades que en el futuro no plebiscitaron Estatuto el panorama era bien diferente ya que tenían que pasar por el proceso de iniciativa autonómica del artículo 143, sus competencias iniciales eran las limitadas del artículo 148, sus instituciones no aparecían reguladas en la Constitución y la elaboración y aprobación de sus Estatutos, sin referendum, tiene un carácter político y jurídico inferior a los de las Comunidades que con anterioridad a 1978 plebiscitaron Estatutos de Autonomía. A las Comunidades a que se refiere el artículo 143, la Constitución no les garantiza potestad legislativa y llegarían a una autonomía más amplia tras cinco años en una segunda fase a que se refiere el artículo 148.2 de la Constitución.

Esta diferenciación en el tratamiento de las Comunidades Autónomas fué muy difícil de conseguir ya que para unos el título VIII de la Constitución era tan solo una manera de resolver el problema catalán y vasco y de diluir el proceso autonómico al menos para las Comunidades que no habían plebiscitado en el pasado su Estatuto. Para otros el referido título debía posibilitar alcanzar un nuevo modelo de Estado que sería el de las Autonomías.

Tras unos pocos debates se llegó a establecer la diferenciación en el trato a las Comunidades pero se introdujo en el artículo 151 que permitía a las Comunidades que se sometieran al riguroso procedimiento de acceso a la autonomía (doble referendum de iniciativa y del Estatuto, el primero con el voto afirmativo más de la mitad del censo en todas las provincias), acceder a la misma autonomía que la garantizada a las Comunidades que en el pasado habían plebiscitado Estatutos de Autonomía.

Promulgada la Constitución, Andalucía fué la primera Comunidad que cumplió el requisito de iniciativa autonómica municipal exigida en el artículo 151 de la Constitución y pidió al Gobierno la ratificación de dicha

iniciativa mediante la convocatoria del referendum regulado en dicho artículo.

Ese fué el momento escogido para dar un golpe de timón y frenar el proceso autonómico en las demás Comunidades. El Gobierno convocó el referendum pero el partido que lo sustentaba pidió la abstención en el mismo con el convencimiento de que se perdería habida cuenta de los duros requisitos exigidos para el mismo en el artículo 151.

El referendum se celebró el 28 de Febrero de 1980 y los resultados fueron muy malos para el Gobierno y la cuestión de Andalucía fué el tema estrella en la moción de censura y en la cuestión de confianza que tuvieron lugar en mayo y septiembre de 1980. Al final el Gobierno cedió y Andalucía obtuvo la autonomía del artículo 151. De ser la Comunidad que se utilizó para frenar el proceso autonómico de las no históricas se convirtió en la puerta abierta para que las demás accedieran rápidamente a la autonomía por la vía del artículo 143. En 1982 habría constituidas diecisiete Comunidades Autónomas con lo que España pasó de un Estado centralista a un Estado compuesto.

Otro tema importante en la elaboración del título VIII fué el de las listas de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Parecía lógico seguir el modelo de las tres listas de la Constitución de 1931, una de competencias exclusivas del Estado en materia legislativa y ejecutiva, otra de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia legislativa y ejecutiva y de las Comunidades Autónomas en materia ejecutiva. Se prefirió otro sistema en el que junto a las reducidas competencias de las Comunidades del artículo 143 que figuraban en el 148, se configuraba otra lista en el 149 de competencias exclusivas del Estado llena de matices, salvedades, aspectos básicos que crean una gran ambigüedad a la hora de determinar las competencias de uno y otro. Los Estatutos de las Comunidades Autónomas podían determinar sus competencias entre todas las que aparecieron atribuidas al Estado en el artículo 149.

También fué muy debatido el tema de los fueros en el marco de la Constitución. Probablemente la de 1978 ha sido en la historia del constitucionalismo español, la más respetuosa con los fueros que rigen en los distintos territorios de España. La disposición adicional primera ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y su actualización del régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Los representantes del PNV estuvieron a punto de aceptar pero luego la aceptación no se consolidó. Ello explica que la abstención en el referendum de la Constitu-

ción en el País Vasco fuera más elevada pero la posterior aceptación del Estatuto de Autonomía, emanado de la Constitución supuso un respaldo indirecto de esta dicha formación.

---

### SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

---

España se encuentra por vez primera en su historia con un nuevo modelo de organización territorial del poder.

El Estado de las Autonomías ha sido la reforma más profunda que se ha realizado en muchos años en la organización territorial del poder en España. Junto al Estado aparecen diecisiete Comunidades Autónomas con potestades legislativas a las que posteriormente hay que añadir Ceuta y Melilla. Este es un fenómeno nuevo en la historia constitucional española y plantea múltiples problemas políticos, jurídicos, sociales y económicos.

Con la Constitución en la mano puede decirse que el resultado final pudo ser otro, dado el principio dispositivo que preside el título VIII de la Constitución, pero en definitiva el modelo final fué el de la generalización de la autonomía.

Ante ello la doctrina se ha planteado cual sea la naturaleza del Estado de las Autonomías. Así el profesor Solazabal Echevarría en 1982 (Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978. Revista de Derecho Político UNED nº 13 pág. 15) dice que "la forma de Estado establecida en nuestra Constitución, que ha recibido el nombre de Estado autonómico o Estado de las Autonomías, presenta rasgos mixtos que comparte con el Estado unitario y el Estado federal; pero a la vez tiene perfiles jurídicos que el caracterizan, hasta cierto punto, – aunque quizá no hasta el grado de justificar la acuñación de una nueva categoría para definirlo– y que son muy próximos a los que la doctrina constitucional confiere al llamado Estado regional".

El colectivo Javier de Burgos en su libro España por un Estado federal (Barcelona 1983 pág. 13) afirma que "hoy día resulta risible la conceptualización de Estado español como un modesto Estado regional intermedio entre el Estado central y el Estado Federal, tal como se presentó a la opinión pública en 1978".

El Tribunal Constitucional ha clasificado a nuestro modelo de poder territorial como de Estado compuesto, concepto indeterminado que es común al Estado federal y al regional.

Para mí lo importante al respecto es destacar que la Constitución de 1978, inspirada en el principio dispositivo, pudo dar lugar a distintos modelos, por ejemplo un Estado centralizado con solo dos o tres autonomías regionales o un Estado autonómico con la generalización de las auto-

mías para todas las nacionalidades y regiones, y que lo importante es atender al modelo resultante, fruto de la dinámica política. Por ello hay que comprender que la Constitución que ignoraba cual iba a ser el modelo final, tenga carencias o lagunas que tal vez no hubiera tenido de saber cual iba a resultar el modelo final.

Es importante resaltar esta faceta en un momento como en el que nos encontramos, cuando al haber transcurrido el plazo de los cinco años, establecido en el artículo 148.2 de la Constitución, las Comunidades del artículo 143 han accedido a las competencias plenas, acortando sensiblemente, en este aspecto, sus diferencias con las del artículo 151.

Por otra parte el ingreso de España en Europa supone también un acontecimiento político de primera magnitud que afecta a las competencias de las Comunidades autónomas y que en ciertos sectores de algunas de ellas, ha fomentado su aspiración de convertirse en un Estado de Europa.

Por todo lo dicho es evidente que para definir nuestro modelo territorial del poder no solo hay que tener en cuenta la Constitución sino los acontecimientos posteriores a ella que se han decantado por consolidar algunas de sus diversas posibilidades.

Desde esta perspectiva el balance global de lo realizado por el Estado y por las Comunidades Autónomas, a los quince años de la vigencia de la Constitución, es positivo e incluso se considera irreversible. Así un autor crítico con el proceso de implantación de las Comunidades Autónomas, como él mismo reconoce (Sebastián Martín Retortillo en el Trabajo Colectivo Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, pág. 60), señala que su participación en esta obra tiene la intencionalidad de "Contribuir sin reserva a la afirmación del sistema y que aquel se consolide y gane en operatividad y eficacia" (Loc. cit. pág. 60). Refiriéndose a la realización y puesta en práctica del sistema "arroja un saldo positivo". Las reflexiones que a continuación realiza confiesa que lo están desde una perspectiva crítica pero con la intencionalidad de ayudar a la normalización y al mejor funcionamiento de un sistema de distribución de los Poderes públicos, al establecido en la Constitución Española que guste o no, resulta irreversible y que, además, es preceptivo asumir (Los cit. pág. 18).

Así pues se proclama que el proceso autonómico arroja un saldo positivo y que es irreversible pero que se han producido las naturales disfuncionalidades que hay que examinar y corregir.

---

## LA TENTACIÓN FEDERAL

---

La generalización de las autonomías en toda España y la igualdad de instituciones de las mismas, consecuencias del referendun andaluz del 28 de febrero, ha llevado a algunos sectores doctrinales a defender la fórmula federal como horizonte final del Estado de las Autonomías. Determinados partidos políticos han tenido o tienen al Estado federal en el programa de partido. En el libro del colectivo Javier de Burgos, España por un Estado federal (Madrid 1983, pág. 12), se llega a afirmar que "la fórmula federal, bien conocida y ensayada, hubiera sido preferible a la indefinición de que adolece nuestro modelo autonómico. Aunque se puede prever que los problemas teóricos que plantea el federalismo, especialmente el de la soberanía y el del poder residual, hubieran podido dar aquí al traste con el invento".

No puedo ocultar que el federalismo no lo veo una solución para el modelo de organización territorial del Estado español, en primer lugar porque la formación histórica de la Nación española y del Estado español, no responden a la constitución de los Estados federales que lo hacen más a la necesidad de unir lo que está desunido, mediante el pacto por el cual los Estados miembros ceden parte de su soberanía y competencias a la Federación que asume de esta forma competencias iguales en el territorio de los Estados miembros. El fenómeno aquí sería el contrario ya que la cesión o transferencia de competencias, se realiza desde el Estado centralizado y unitario a las Comunidades Autónomas. El Estado central no nace de un pacto ni de una cesión de soberanía sino de una Constitución del mismo que establece la descentralización en favor de tales Comunidades. La soberanía es única en el Estado Autonómico y compartida en el Federal.

También es un argumento importante el de que desde el constitucionalismo, todas las Constituciones, salvo la efímera de la Primera República, prescindieron de la fórmula federal para constituir al Estado y que la Segunda República de 1931, no cayó en la tentación federal que tanto influyó en el fracaso de la Primera, sino que consagró las Regiones autónomas, con Estatuto propio, en un Estado unitario titular de la única soberanía.

El Estado federal nace para dar soluciones a necesidades reales (Estados Unidos, varios Estados Iberoamericanos, Suiza en 1848, Alemania en 1871) y su formulación normal y más frecuente es el nacimiento por pacto, de la Federación. El caso menos frecuente es el inverso que implicaría no el nacimiento de la Federación sino el de los Estados miembros



como tales Estados cosoberanos. El Profesor Fernando Badía nos cita como ejemplos de esta segunda forma de acceso al federalismo, los de Brasil (1891), Austria (1920), señalando que Méjico y la URSS también se constituyeron por ese procedimiento (El Estado unitario; el federal y el Estado Regional. Tecnos, Madrid 1978, pág. 71).

Si pasamos a otras consideraciones se llega a la conclusión de las dificultades prácticas que encerraría el proyecto de hacer de España un Estado federal. Sería necesario modificar la Constitución y en especial su artículo 2, el título VIII y el artículo 69 regulador del Senado, justamente las partes de la Constitución en las que fué más difícil lograr el consenso en 1978. No hay que olvidar que la fórmula federal fué expresamente debatida y rechazada durante la elaboración de la Constitución.

Tan trascendental modificación requeriría, según el artículo 168 de la misma, la aprobación del principio por una mayoría de dos tercios de cada Cámara, procediéndose a la disolución inmediata de las Cortes. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de cada Cámara y sometido a referendum.

Con tales exigencias consideramos inviable una reforma constitucional que transformara al Estado español en un Estado federal. Los programas de las distintas fuerzas políticas no hacen pensar que se pudieran obtener tan amplias mayorías e incluso a la misma conclusión se llega en relación con los partidos nacionalistas de más amplia implantación. El PNV sería partidario en todo caso de una Confederación y CiU no es partidaria del federalismo igualitario.

En definitiva se trataría de un intento que haría vivir al país fuertes tensiones, que produciría enfrentamientos entre los partidos y que tendría grandes probabilidades de fracasar. Ello sin entrar en la solución de la formulación del pacto de los distintos Estados miembros para constituir la Federación.

Por ello se comprende que en el panorama político español los intentos serios de crear un Estado federal sean prácticamente inexistentes y que en la doctrina se hayan formulado rechazos tan importantes como los de Julián Marías (La tentación federal, Cuenta y Razón nº 30, 1987), Eduardo García de Enterría (La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia, delegación y federalismo. Madrid 1988), Sebastián Martín Retortillo, (Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas. Estudio preliminar. Madrid 1989), Fernando Badía (el Estado unitario, el Federal y el Estado Regional. Madrid 1978).



---

## DETERMINADOS RASGOS DEL FEDERALISMO PUEDEN EVITAR DISFUNCIONALIDADES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

---

Aunque no soy partidario de convertir el Estado español en un Estado federal, si creo que determinadas técnicas de este tipo de Estado pueden mejorar el funcionamiento y eficacia del modelo territorial surgido de nuestra Constitución. A alguna de ellas voy a dedicar atención en esta ponencia, distinguiendo entre las que requerirían una modificación de la Constitución y las que podrían imponerse por vía legislativa. La incorporación de tales técnicas no suponen la existencia de un Estado federal y de suyo son compatibles con modelos de Estados descentralizados e incluso con Estados regionales.

---

## LA HOMOGENEIDAD DE COMPETENCIAS DEL ESTADO EN TODOS LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

En la Constitución española el principio dispositivo juega distintas maneras en el régimen de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar en cuanto la iniciativa autonómica es un derecho de ejercicio voluntario y por ello podría no haberse constituido ninguna Comunidad o solo tres o cuatro. Esta incógnita quedó despejada desde el momento en que todas las nacionalidades y regiones se constituyeron en Comunidades Autónomas. Pero el principio dispositivo juega también en orden a la competencias que pueden asumir que necesariamente no tienen que ser todas las posibles. Ello determina que el Estado tenga competencias diversas en las distintas Comunidades Autónomas ya que además de las típicamente propias, conserva las que siendo transferibles no han sido transferidas. La cuestión es evidente en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 143 que durante varios años han tenido solo determinadas competencias muy inferiores a las del 151.

Este modelo de Estado territorialmente heterogéneo, produce disfuncionalidades ya que tiene que mantener una organización para realizar competencias tan solo en parte del territorio nacional y ello en distintas materias. Esta disfuncionalidad tiende a autocorregirse ya que las propias Comunidades Autónomas, en sus Estatutos, tienden a asumir el máximo de competencias que tienen otras Comunidades anteriormente constituidas.

Es característica del Estado Federal el que la Federación ejerza en el territorio de los Estados miembros, las mismas competencias y ello es consecuencia de su propia formación ya que se constituye con idénticas competencias que le ceden los Estados miembros.

La homogeneidad de competencias estatales en el Estado de las Autonomías se puede lograr homologando las competencias en los Estatutos de Autonomía o delegando o transfiriendo competencias, en base a lo establecido en el artículo 150.2 de la Constitución.

La homogeneización de las competencias territoriales del Estado, permitirá abordar con adecuado conocimiento, una reforma de la Administración estatal, reduciendo no solo el número de Ministerios y Organismos sino el personal de los mismos, en proporción a las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas. Como he dicho en alguna ocasión el Estado de las Autonomías no es el Estado más las indicadas Comunidades sino que el nacimiento de ésta implica necesariamente la reducción de aquel.

Sobre todo a nivel periférico donde coincide la organización del Estado y de las Comunidades Autónomas, la aceptación del llamado federalismo de ejecución, reduciría extraordinariamente la Administración periférica del Estado. El federalismo de ejecución supone que competencias propias del Estado, sean ejecutadas por las Comunidades Autónomas en sus propios territorios, bajo las directrices e inspección del Estado.

---

#### RELACIONES DE LEALTAD, COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

La Constitución española no contiene regulación de alguna institución u organismo para la colaboración, coordinación y convivencia del Estado con todas las Comunidades Autónomas. Esta omisión puede explicarse porque se ignoraba cual fuera el modelo total resultante del derecho a la iniciativa autonómica y de ser dos o tres tan sólo las Comunidades que se constituyeran, las relaciones del Estado con estas podrían llevarse bilateralmente. Tampoco puede rechazarse el que de haber surgido la idea de crear ese organismo, no hubiera buena acogida por ciertas Comunidades que prefieren que la relación con el Estado sea bilateral y no encuadrada en un sistema o institución general.

Es evidente que un Estado en el que se han generalizado las Comunidades Autónomas, necesita de foros en los que se debatan las líneas de colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades y de estas entre sí. Ello es más necesario cuando el reparto de competencias se caracteriza por infinidad de competencias compartidas o concurrentes en una misma materia. Estos organismos pueden ser generales o sectoriales, según se trate de una colaboración y coordinación generales o por actividades concretas. En la realidad de nuestra vida política falta una

Conferencia General del Estado y Comunidades Autónomas, pero las leyes sectoriales sí han creado Conferencias Consejos o Juntas para realizar dicha labor en materias concretas. Así en el informe sobre las Autonomías promovido por el Ayuntamiento de Barcelona en 1987 y elaborado por los Profesores Tornos, Aja, Font, Perulles y Alberti, publicado en 1987, se indica que en la realidad española encontramos ya 30 órganos de colaboración multilateral y más de 120 de carácter bilateral.

Nace así un nuevo aspecto del federalismo cooperativo que daría grandes frutos en nuestra vida pública. Para que funcione bien un Estado con diecisiete Comunidades Autónomas, más Ceuta y Melilla, es necesaria la fidelidad al sistema, la colaboración entre Administraciones y la coordinación entre ellas. Esto requiere aumentar las relaciones multilaterales y reducir las bilaterales para temas muy específicos que no plantean problemas a terceros.

La fidelidad al sistema es fundamental para que funcione el Estado Federal, el de las Autonomías y el Regional. Como dice Prelot "en el plano político, el Estado federal y los federados, deben marchar al unísono, evitar los conflictos, mantener su acuerdo, y además permanecer constantemente en comunidad de acción y sentimientos". (Institutions politiques, pág. 254, citado por Fernando Badía en el Estado Unitario, el Federal y el Regional. Madrid 1978, pág. 102). Para la doctrina alemana la fidelidad federal supone el valorar y tener en cuenta los intereses generales y los de los demás Estados miembros, al ejercitar las competencias propias.

Todo lo expuesto anteriormente es de plena aplicación al Estado de las Autonomías, sin necesidad de reformar la Constitución y tiene como fundamento el principio de solidaridad, proclamado y garantizado por el artículo 2 de la misma. Esta consolidación conduce a la colaboración y a la coordinación, a través de órganos integrados por el Estado y por las Comunidades Autónomas. El negarse sistemáticamente a que se constituyan tales órganos para mantener exclusivamente relaciones bilaterales con el Estado, va en contra de la solidaridad que la Constitución garantiza en las relaciones entre Comunidades Autónomas. Como ha dicho el Tribunal Constitucional el deber general y recíproco de colaboración es inherente a la propia existencia del Estado de las Autonomías (Sentencia 18/92, del 4 de mayo).

---

#### LA REFORMA DEL SENADO COMO CÁMARA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

Señala Fernando Badía que una de las relaciones entre el Estado federal y los federados es la de incoordinación que supone la participa-

ción de estos en la elaboración del ordenamiento constitucional federal y que el bicameralismo en el Estado federal es una necesidad pues a través de la segunda Cámara, los Estados federados reciben una representación en concepto de tales y en un plano de igualdad (Loc. cit. pág. 103).

La Constitución española no contempla expresamente al Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas y ello se explica, entre otras razones, porque cuando se promulgó se ignoraba si se produciría o no la generalización de las autonomías, en todo el territorio nacional. Producida esta se ha planteado la conveniencia de transformar el Senado en Cámara de las Comunidades Autónomas. El Senado sería una vía de participación de estas en el poder legislativo del Estado, un foro de convivencia de las Comunidades Autónomas, entre sí y con el Estado, a la par que instrumento de control del Estado en política autonómica.

Esta reforma ha intentado realizarse por la vía de la del Reglamento del Senado pero un cambio tan profundo requiere sin duda la reforma de la Constitución ya que afectaría a las funciones y a la designación de los Senadores. En el reciente debate en el Senado sobre el Estado de las Comunidades Autónomas, se llegó al acuerdo de que era necesaria la reforma de la Constitución para convertir a aquel en la Cámara de las Comunidades Autónomas.

Una reforma constitucional es siempre una cuestión delicada y más si afecta a las Comunidades Autónomas, tema que fué el de más difícil consenso en la elaboración de la Constitución de 1978. Esta dificultad se atenúa si se consigue un acuerdo inicial sobre el ámbito de la reforma, ya que el Senado está regulado fuera del título VIII de aquella. No obstante los intentos de que en la futura regulación del Senado se potencien los llamados hechos diferenciales, en detrimento de otras Comunidades, puede dificultar el conveniente consenso en que es deseable se fundamente la reforma.

Dos son las cuestiones fundamentales que habrá que abordar; una la designación de los Senadores y otras las funciones del nuevo Senado. Por lo que a la primera se refiere uno de los temas principales es el número igual o diferente por Comunidad y el juego de la proporcionalidad recordando que en el federalismo existe una tendencia favorable a la igualdad, suavemente corregida, en ocasiones, por el número de población de cada Estado miembro. Otra cuestión fundamental es si la elección directa, por sufragio universal, o indirecta a través de decisiones de los Parlamentos autonómicos. En el primer supuesto habrá que determinar si la circunscripción es la provincia o el territorio de la Comunidad y si se introducen modificaciones en cuanto a elaboración de las listas y al sistema mayoritario.

Por lo que hace a las funciones del Senado serían de la primera lectura de la legislación que afectara a las Comunidades Autónomas en la línea de las "leyes federativas" alemanas, la de control del Gobierno en materia de Política autonómica y había que eliminar la primacía del Congreso en las leyes en la que la primera lectura correspondiera al Senado, volviendo a la técnica de la Comisión Mixta. También había que plantearse las relaciones entre el Senado y las instituciones autonómicas y en especial la de los Senadores elegidos por la Comunidad y las instituciones de esta.

Debe realizarse una necesaria reflexión y es que la participación de los representantes de las Comunidades Autónomas en el Senado es en el Poder legislativo, mientras que los órganos de colaboración y coordinación estudiados en el apartado anterior lo son el poder ejecutivo.

---

## CONCLUSIÓN

---

Andalucía ha tenido un papel fundamental en la generalización de las autonomías y en llenar lagunas constitucionales tan importantes como las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución.

El Estado de las autonomías supone ya una realidad irreversible en la vida política y administrativa de España. El balance que arroja es positivo sin perjuicio de que existan ciertas disfuncionalidades que conviene corregir.

No creo que el Estado federal sea una solución a la distribución territorial del poder en España y su implantación requeriría una profunda reforma constitucional que no considero posible en el momento actual.

Sin embargo ciertas técnicas del Estado federal que son más bien propias del Estado compuesto como es el Estado de las Autonomías, podrían ayudar a corregir dichas disfuncionalidades. En esta ponencia se han estudiado algunas de ellas como son la homogeneización de las competencias del Estado en todo el territorio nacional, el federalismo de ejecución y el de cooperación y la conveniente reforma del Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas.