

**El presente texto se reproduce con fines exclusivamente docentes,
para su uso por parte de profesores y alumnos
en el ámbito de la enseñanza de la Constitución**

José Juan González Encinar, *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos, 1985.

Extracto de los apartados II.2.: “El Estado es unitario”, págs. 58-63; II.4.: “El carácter «federal» del Estado”, págs. 80-89; III: “La autonomía como principio estructural del Estado”, págs. 93-95; III.3: “Centralización y descentralización”, págs. 108-111; III.4: “Los órganos”, págs. 111 a 123; III.5: “Las normas”, págs. 123 a 127.

El Estado es unitario.

Todo Estado es unitario. «Unitario» significa en lengua castellana: «partidario de la unidad en materias políticas»; «que propende a la unidad o la conserva»; «que toma por base una unidad determinada». Pues bien: esa no es una característica más, sino la «esencia» de la forma de organización política que llamamos Estado. El Estado es una «unidad organizada de decisión y acción» (...). Decir, pues, del Estado que es unitario es, en cierto modo, simple redundancia; si no lo fuese no sería Estado. En aras de la claridad convendría, por tanto, desterrar otros usos ya caducos o anacrónicos del término «unitario», como los que identifican Estado unitario con Estado centralista o centralizado, o los que contraponen Estado unitario a Estado federal (...).

La unidad es el producto o resultado de la organización (Heller), (...) es lo que necesitamos obtener como resultado, y para garantizar ese «fin» damos al Estado una particular forma de organización («medio») más o menos centralizada o más o menos descentralizada. El Estado español es unitario porque así lo hemos decidido y traducido en la Constitución. España se constituye en Estado porque su Constitución propugna y asegura el mantenimiento de la unidad de la organización (...). Toda la Constitución reconoce y ampara el principio de unidad (...).

Por eso mismo es errónea la interpretación (...) que ve en la unidad del Estado el contrapunto de la Autonomía. Muy por el contrario, tanto la Autonomía como principio estructural del Estado como la autonomía derecho de nacionalidades y regiones, lejos de ser un contrapunto, son garantía de la unidad del Estado (...). El contrapunto de la autonomía como derecho de las nacionalidades y regiones no es la unidad del Estado, sino la centralización o atribución a los órganos centrales de ciertas competencias. La unidad del Estado no se identifica, por eso, con la unidad de los órganos centrales, sino que es resultado de la confluencia o concurrencia, sobre unos mismos sujetos, de la actividad de los órganos generales y centrales y de la actividad de los órganos autonómicos, es decir, de la totalidad de los órganos del Estado.

Cualquier organización que tiende a la unidad de actuación, como es el Estado, tiene unos límites a la descentralización. Por eso, el constituyente ha tenido presente el

principio de unidad para fijar las competencias de los órganos centrales (...). Las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva en exclusiva a los órganos centrales (...) “manifiestan los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado exigidas por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros” (STC 25/1983, FJ 4) (...).

En el marco así descrito, la existencia de “políticas” distintas (...), mientras éstas se atengan al respectivo ámbito de competencias, no atenta, sino que contribuye a completar el círculo de la unidad del sistema, que se cierra con el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución, y con el Rey, representante y símbolo de la unidad del Estado.

El carácter «federal» del Estado.

4.1. Unidad y federalismo

(...) El federalismo es una teoría política, una técnica política, un argumento filosófico, una doctrina, una ideología o un sistema filosófico-social cuyo influjo se extiende no sólo al plano del Estado, sino también al ámbito de lo social, de lo cultural y a determinados fenómenos de las relaciones internacionales. Desde Althusius (...), en ninguna de sus formulaciones doctrinales el federalismo se configura como la antítesis de la unidad (separatismo). Por el contrario, el federalismo, como doctrina, es unitario, tiende a la unidad, busca la unidad de lo múltiple en el respeto de la pluralidad, en la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad; el federalismo es, en suma, un enemigo del unitarismo, pero al mismo tiempo un defensor de la unidad en la diversidad (...). Como teoría, el federalismo no es, pues, sinónimo de separatismo, sino, al contrario, forma de conseguir la unidad respetando el pluralismo (...).

4.2. Federalismo y Estado federal

(...) En la que se tiene, con razón, como su primera formulación teórica moderna, la *consociatio symbiotica* de Althusius (1603), federalismo significa, frente a la construcción medieval del orden político de arriba abajo, la construcción del sistema político desde abajo hacia arriba, sirviéndose de la idea del «contrato de sociedad». Para Althusius, la familia, el gremio, el municipio y la provincia aparecían como organizaciones necesarias entre el individuo y el Estado. Cada nivel superior quedaba constituido por la unidad corporativa de las asociaciones de orden inferior y era a través de ellas como podía llegar al individuo.

A un federalismo así entendido era inherente el principio de «subsidiariedad» de cada nivel de organización con respecto a los niveles inferiores: el gremio venía a cumplir funciones que la familia no puede cumplir por sí sola; el municipio, funciones que quedan fuera del alcance de la familia y del gremio, y así sucesivamente hasta llegar al Estado. El pacto entre unidades del mismo nivel para formar una unidad de tipo superior suponía, por tanto, una cesión de competencias «hacia arriba» (...). Esta visión del federalismo como «pacto» está presente todavía en el siglo XIX y en ella se inspiran sin duda, en mayor o menor medida, los Estados federales que se forman en dicho siglo por unión de Estados preexistentes (...).

Sin embargo, en el ámbito del Estado el paso del tiempo va a dejar sin sentido tanto al principio de subsidiariedad como a la idea de pacto. Por procedimientos distintos (...) aumentan (...) paulatinamente los poderes de la Federación, a medida que las circunstancias económicas, los conflictos bélicos o el creciente intervencionismo del Estado así lo van requiriendo. De otra parte, la idea del poder constituyente del pueblo va a privar de sentido a los fundamentos pactistas del Estado federal. La Constitución del Estado compuesto no se fundamenta ya en el pacto, sino que es fruto de la decisión conjunta del pueblo soberano (...).

Pero si la legitimación del Estado federal no deriva ya del pacto, ¿cuál es entonces la razón por la que la soberanía popular decide dar al Estado una estructura federal, compuesta, o políticamente descentralizada? La estructura federal del Estado -hoy- no responde ya a la idea decimonónica de federalismo. (...). Hoy la estructura federal, o el federalismo del Estado, responde a otro tipo de necesidades (...).

4.3. El carácter «federal» de una estructura

(...) El adjetivo «federal», referido a la estructura del Estado, desde el punto de vista jurídico no tiene por qué significar lo mismo -y de hecho no lo significa-, por ejemplo, en el artículo 1 de la Constitución suiza, en el 2 de la Constitución austriaca o en el 20 de la Ley Fundamental de Bonn. Por eso, no hay un concepto de Estado federal capaz de dar razón de la variedad que existe en las estructuras organizativas de los Estados que así se autodenominan. La estructura federal del Estado responde en cada caso, en cada país, a circunstancias y necesidades distintas. La forma particular en que cada uno de los llamados Estados federales combina la centralización con la descentralización no es fruto de un diseño apriorístico ni reflejo de un pretendido modelo, sino una respuesta, a la concreta circunstancia histórica o político-social (...). De ahí que no se pueda definir el «Estado federal» conceptualizando, sino, a lo sumo, estableciendo una serie de elementos estructurales comunes a los distintos Estados federales del mundo occidental (...).

A una estructura federal puede llegarse bien por «federación» de Estados preexistentes que deciden unirse en un único Estado, bien por «federalización» de un Estado que hasta entonces no tuviese estructura federal. En uno y otro supuesto, el problema es el mismo: establecer una forma de división de los poderes que sirva al mismo tiempo de garantía y de cauce de integración al pluralismo de la Sociedad que se autoorganiza en Estado.

Desde esta perspectiva, el «mínimo institucional» o las características estructurales básicas del Estado «federal» pueden sintetizarse del siguiente modo:

- 1) Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias no sólo administrativas, sino también legislativas y de dirección política.
- 2) Una distribución de las posibilidades y medios financieros que responda al reparto de las funciones estatales.
- 3) Una participación de los entes con autonomía política en la organización central, a través de una Segunda Cámara, y en la ejecución de las leyes de dicha organización.
- 4) Una garantía de que las mencionadas características no pueden ser alteradas por ley ordinaria.
- 5) Un mecanismo de solución de los conflictos derivados de esa particular estructura, que sea básicamente judicial.

Quede bien claro que esos elementos mínimos no entrañan una definición. En cada Estado federal concreto puede ser distinta la autonomía de los entes territoriales, el sistema de financiación de éstos, la rigidez de la Constitución, la composición y funciones de la Segunda Cámara, la organización a la que se atribuyen las competencias residuales, el sistema de relaciones entre los ordenamientos (...), etc. Una Constitución que da al Estado estructura federal significa siempre un compromiso entre fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas y, por consiguiente, ese compromiso puede ser muy diferente en cada caso.

La autonomía como principio estructural del Estado.

La Autonomía es un principio estructural de nuestra Constitución por el que se articulan centralización y descentralización en aras de la unidad jurídica y política del Estado (...). En el sentido en que aquí lo utilizamos, por «principios estructurales» se entienden aquellos «principios organizativos» en los que se ha basado el constituyente para dar forma y competencias a los distintos órganos del Estado (...). Uno de los principios estructurales en que se apoya la Constitución es el principio de Autonomía, entendido como forma de articulación «funcional» entre los órganos centrales y no centrales del Estado, con la que se pretende, asimismo, dar respuesta a la necesidad de integración política de un Estado plurinacional.

La Autonomía como principio no se agota, como veremos, en la mera descentralización: atribución a órganos no centrales de un número mayor o menor de competencias, sino que articula todo un conjunto de relaciones de coordinación, inordinación, y supra y subordinación entre los diferentes órganos del Estado; la Autonomía, como principio estructural, se concreta, en suma, en una forma de división de poderes en el Estado.

Centralización y descentralización.

El Estado, como forma de organización política capaz de asegurar la unidad, existe en virtud de un mínimo de centralización imprescindible. Es la centralización de una serie de elementos dispersos en la llamada poliarquía medieval (Hegel) lo que da origen al Estado como forma de organización política de la Edad Moderna, y hoy, aunque desde presupuestos distintos, es ese mínimo de centralización lo que sigue haciendo posible la existencia del Estado.

En dos niveles distintos puede hablarse de un grado de centralización imprescindible: 1) en relación con lo que hemos llamado «división de poderes entre Estado y Sociedad», la Constitución de un Estado supone que la Sociedad centraliza en éste, en la organización Estado, el mínimo de poderes o competencias en principio suficientes para que la organización pueda cumplir los fines que le encomienda la propia Sociedad; 2) respecto a lo que llamamos «división de poderes en el Estado», no es menos evidente que éste, como cualquier organización, requiere al menos un mínimo de centralización para asegurar la coherencia necesaria en el funcionamiento del conjunto.

En el Estado, centralización y descentralización no son, pues, dos alternativas contrapuestas, sino dos realidades presentes siempre, una y otra, como realidades

complementarias, en el seno de la organización. Tan claro resulta que la centralización absoluta sería hoy imposible desde el punto de vista político, o funcional, como que la descentralización absoluta significaría la inoperancia del Estado como organización. En éste, por consiguiente, coexisten siempre centralización y descentralización.

Ahora bien, ¿de qué forma y con qué criterios se combinan la centralización y la descentralización en el Estado? (...) De acuerdo con los intereses representados por las fuerzas protagonistas del proceso constituyente se incorporan a la Constitución unos u otros criterios o formas de combinar la centralización con la descentralización (...).

La doctrina se ha esforzado sobre todo en distinguir la llamada «descentralización política» de la simple descentralización administrativa. Hay que decir, sin embargo, que ambos son, en realidad, dos fenómenos distintos que se apoyan en supuestos diversos: mientras que la descentralización administrativa obedece a criterios de eficacia de la Administración pública, el grado de la descentralización política responde al nivel de integración, política también, de la propia comunidad.

Los órganos.

La necesidad de división del trabajo, inherente a cualquier organización de cierta amplitud y complejidad, obliga al Estado a estructurarse en una serie de «órganos» a los que se atribuyen las oportunas competencias para el establecimiento y aseguramiento de la ordenación normativa del Estado (...). El Estado se compone de una pluralidad de órganos entre los que se reparten o distribuyen las distintas funciones a cumplir (...). Todos los órganos son órganos del Estado y todas las competencias son competencias del Estado como organización. A pesar de ello, como ya ha advertido el Tribunal Constitucional: “el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (...) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (...), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos”. A la hora de repartir las competencias entre los distintos órganos del Estado, las Cortes Constituyentes no encontraron, pues, mejor manera de referirse al conjunto de las instituciones u órganos centrales que llamándolas Estado (...).

Hay que comenzar precisando que la competencia material de cualquier órgano del Estado es necesariamente una competencia material limitada. Moviéndonos siempre en el ámbito de los poderes limitados del Estado (...), los órganos de éste tienen además limitada su competencia por la «división de poderes en el Estado». La división de funciones --representativas, de dirección política, legislativas, ejecutivas, judiciales, de control, etc.-- (...) significa limitación de la capacidad de todo órgano a la función, o funciones en las que el ordenamiento le atribuye alguna competencia.

Pero, además, la necesidad de combinar centralización con descentralización obliga a crear órganos centrales y órganos no centrales, es decir, órganos con competencia personal ilimitada (que significa que pueden desarrollar su función con respecto a todos

los miembros de la comunidad estatal) y órganos con competencia personal limitada o parcial. La competencia personal de un órgano puede estar limitada en función del territorio del ente al que el órgano pertenece o puede estar limitada en función de otro criterio distinto (...). La Constitución ha concretado la competencia personal de los órganos de todas las Comunidades Autónomas en función del criterio territorial (...).

Nuestra “Constitución formal”, la Constitución de 1978, (...) demora de manera expresa el cierre definitivo del proceso constituyente. Si por “Constitución material” se entiende “el conjunto de normas que regulan la creación de normas por los órganos superiores del Estado”, es evidente que nuestra Constitución material comprende no sólo las normas contenidas en el texto de la Constitución de 1978, sino también las contenidas en “las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas” (...). En el “bloque de la constitucionalidad” (...) se incluyen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, a través de los cuales se produce la atribución normal de competencias a una Comunidad (...). La Constitución no cierra, pues, el proceso constituyente, que ha ido avanzando a medida que se aprobaban los Estatutos de Autonomía, pero que, en todo caso, continúa abierto, entre otras causas, por la posibilidad de ampliación de competencias de las Comunidades (...). Los Estatutos, una vez aprobados, pasan a formar parte de la “Constitución material” del Estado como organización general.

Las normas.

En virtud del principio de Autonomía, la estructura de nuestro Estado se compone de tres grandes ámbitos normativos: la Constitución, las normas de la organización central y las normas de cada una de las Comunidades Autónomas (...).

La Constitución como *norma normarum* se impone jerárquicamente a todas las fuentes, comenzando por las primarias, es decir, a aquellas normas que por estar directamente ordenadas a ella tienen valor y fuerza de Ley. No hay duda, pues, de que la relación de la Constitución con el resto de las normas es una relación de jerarquía. Los problemas surgen en el siguiente nivel, es decir, al analizar las relaciones entre las normas de los órganos centrales y las normas de los órganos superiores de las Comunidades Autónomas. (...)

García de Enterría afirma que el «principio general» que rige el «sistema de relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos» es el «principio de separación o principio de la competencia » (...) advirtiéndolo, después, que “la existencia de relaciones positivas [entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos] no ha de considerarse como una mera excepción a la relación básica de separación (...). Por el contrario, tan parte del sistema es la separación entre ordenamientos como su colaboración recíproca, aunque esta colaboración se realice desde la sustantividad propia de cada uno que el principio de separación ha afirmado y establecido”.

José Juan González Encinar, "Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo", en A. Pace (ed.), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova: CEDAM, 1997, págs. 49-78.

Versión española del autor. Extracto

Introducción

La forma de organización territorial del Estado español es compleja, heterogénea y asimétrica. Entre el "Poder Central" del Estado (Parlamento, Gobierno y Administración) y los llamados "poderes locales" (provincias y municipios) existen hoy en España 17 "Comunidades Autónomas", todas ellas con gobierno, administración y parlamento propio, y todas ellas con amplias competencias legislativas y ejecutivas, pero con competencias que difieren de unas Comunidades a otras; competencias que, además, de acuerdo con la Constitución, pueden verse ampliadas o reducidas en el futuro, para todas, o para algunas de las Comunidades; y ello, por añadidura, sin que, hoy por hoy, existan límites suficientemente claros frente a un paulatino aumento de esa heterogeneidad competencial (...).

Cuando los autores de la Constitución española de 1978 iniciaron sus trabajos sobre lo que hoy se llama "la organización territorial del Estado" sabían que se enfrentaban a uno de los problemas políticos más delicados, si no más graves, que la historia de España arrastraba desde hacía mucho tiempo sin resolver. El carácter esencialmente conflictivo de las relaciones entre centro y periferia --debido a las grandes diferencias de desarrollo económico, social y político de las distintas regiones del país-- obligaba a los constituyentes de 1977-78 a buscar una forma de Estado que pudiera servir de marco para la conciliación de los distintos intereses en pugna, una forma de organización que pusiese fin al sempiterno problema que Ortega y Gasset había calificado gráficamente como el de una "España invertebrada".

Pero, al igual que había ocurrido a la hora de elaborar la Constitución de 1931, en 1978 los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, mayoritarios en sus respectivas Comunidades, dispusieron de una situación de fuerza capaz de condicionar el diseño general de la Constitución, al menos en lo que a la distribución territorial del poder se refiere. Los restantes partidos políticos presentes en las Cortes Constituyentes, recién salidos, también ellos, de una clandestinidad de 40 años, no estaban, en 1978, en condiciones de negar a los nacionalistas vascos y catalanes el nivel de autonomía (léase: competencias y recursos) que éstos reclamaban para sus respectivas Comunidades; sin el consenso de vascos y catalanes la Constitución hubiera nacido falta de legitimidad. Pero, al mismo tiempo, tampoco se podía en 1978 generalizar a toda España el alto nivel de descentralización política que vascos y catalanes reclamaban. Eso hubiera supuesto pasar de la noche a la mañana de un Estado fuertemente centralizado, el Estado franquista, a un Estado ampliamente descentralizado. Sin duda alguna, en las condiciones de la España de entonces, semejante transformación habría traído consigo el caos político y administrativo del aparato del Estado, porque para ello faltaban los

medios y faltaba la experiencia en un país organizado tradicionalmente de forma centralizada (...).

Resulta, pues, comprensible que los constituyentes de 1978, habiendo heredado un Estado fuertemente centralizado y teniendo que buscar un difícil consenso, tuvieran que mantener en el tema de la descentralización política una relativa ambigüedad formal. Es fácil, sin duda, criticar técnicamente la fórmula de la Constitución española, pero, teniendo en cuenta el equilibrio de fuerzas existente en las Cortes Constituyentes, también podría decirse --parafraseando a Lewis Carroll-- que, en aquellas circunstancias, políticamente, la Constitución de 1978 fue, sin duda, "la mejor, de todas las constituciones posibles".

El sistema de distribución de competencias entre el Estado (poder central) y las Comunidades Autónomas

1. La descentralización como proceso voluntario y gradual

La Constitución española no da al Estado una forma políticamente descentralizada, sino que establece las reglas para un proceso voluntario y gradual de descentralización. Las provincias limítrofes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica "podrán --dice el texto constitucional-- acceder a su autogobierno...". La descentralización no viene, pues, constitucionalmente impuesta, sino que ha sido el resultado del libre ejercicio del "derecho a la autonomía" reconocido por el art. 2 CE a las distintas "nacionalidades y regiones" que integran España. Son éstas las que, voluntariamente, han accedido a la autonomía, elaborando, cada una de ellas, en el marco de la Constitución --es decir, respetando las competencias que la Constitución atribuye al Estado-- su propio "Estatuto de Autonomía", Estatuto que, aprobado posteriormente por las Cortes Generales, se ha convertido en la "norma institucional básica", en la norma en la que se regulan, tanto la organización, como las competencias de la correspondiente Comunidad.

Hoy toda España está organizada en Comunidades Autónomas, pero no porque la Constitución lo imponga, sino porque la Constitución lo hace posible. Pero el proceso de descentralización del Estado español no está definitivamente cerrado. Cabe, en primer lugar, la reforma de los actuales Estatutos de Autonomía, pero existen, además otras vías, a las que luego nos referiremos, que también permiten modificar en el futuro el actual reparto de las competencias.

2. Dos listas; una, con carácter transitorio

Para distribuir las competencias la Constitución establece lo que pudiera parecer, a primera vista, un sistema de "doble lista": competencias exclusivas del Estado (art. 149 CE), por una parte, y competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), por otra. Pero la lista de las competencias que, de acuerdo con el mencionado art. 148, pueden pertenecer a las Comunidades Autónomas no tiene ni carácter general ni carácter definitivo, sino particular y transitorio. Por distintas vías, todas ellas constitucionalmente previstas, siete Comunidades Autónomas pudieron superar desde un primer momento el "techo competencial" establecido en el art. 148. Pero es que, además, el propio art. 148 C.E establece en su apartado 22 que: "transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades

Indicaciones y materiales para la enseñanza de la Constitución
Departamento de Derecho Político. UNED

Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149".

Esa reforma de los Estatutos de las diez Comunidades Autónomas que no habían superado en un primer momento el techo competencial del art. 148 tuvo lugar en 1994. Transcurrido, pues, el periodo transitorio, y reformados los Estatutos sometidos al art. 148, éste artículo y la lista de competencias que en él se contiene no desempeñan ya ningún papel.

3. Competencias del Estado (Poder Central): enumeración. El art. 149.1 CE

Norma "eje" del sistema es, por consiguiente, el art. 149 de la Constitución (...). Materias de competencia estatal (del Poder Central) son también aquellas otras que, aún no relacionadas en el art. 149.1 CE, quedan reservadas al Estado por otros preceptos constitucionales; así, por ejemplo, las materias que sólo pueden ser reguladas por Ley Orgánica. Y materias de competencia estatal son, a su vez, en virtud de la cláusula sobre las competencias residuales, todas aquellas que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía.

Pero, centrándonos ahora en el precepto que es, sin duda, la norma central del sistema, el art. 149.1 CE., hay que observar que la competencia del Estado se establece en aquél de tres formas distintas:

- a) En unos casos se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una determinada materia, es decir, tanto las competencias normativas (legislativa y reglamentaria), como las competencias ejecutivas.
- b) Sobre otras materias al Estado se atribuye exclusivamente la "legislación", lo que, a juicio del Tribunal Constitucional, ha de entenderse como la potestad de dictar, no sólo leyes formales, si no también reglamentos ejecutivos.
- c) Y, finalmente, en un buen número de casos --obviamente, los que han resultado más conflictivos-- la competencia del Estado se concreta en el establecimiento de las "bases", las "condiciones básicas" , las "normas básicas", o la "legislación básica"; supuestos, todos ellos, equiparados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

4. Competencias de las Comunidades Autónomas: el principio dispositivo

Cada uno de los territorios constituidos en Comunidad Autónoma tiene ahora su propio Estatuto de Autonomía, en el que se recogen las competencias que la correspondiente Comunidad decidió en su momento voluntariamente asumir, en el marco de la Constitución. Para esa asunción de competencias operaron y siguen operando como único límite las competencias que la Constitución reserva al Estado. Transitoriamente, como ya hemos dicho, algunas Comunidades tuvieron un techo competencial distinto, pero ese ya no es hoy el caso.

De acuerdo con la Constitución se hubiese podido llegar, pues, a 17 niveles de autonomía distintos, pero, afortunadamente, no ha ocurrido así. Hoy pueden distinguirse, por el nivel competencial, dos grupos de Comunidades: por un lado, las siete Comunidades con un nivel más alto de autonomía, que son las tres "nacionalidades históricas", Cataluña, País Vasco y Galicia, más Navarra, Andalucía, Valencia y Canarias; y, por otro lado, las diez Comunidades restantes, llamadas "de Estatuto

ordinario": Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.

Entre las Comunidades del primer grupo cabe destacar el nivel de autonomía de las tres "nacionalidades históricas", en cuyos Estatutos se ha intentado asumir todas las competencias que permite la barroca redacción del art. 149.1 CE. Por lo que se refiere a los Estatutos de las Comunidades de "Estatuto ordinario", hay que mencionar los "Acuerdos Autonómicos" de 1981 y 1992, concluidos entre los partidos políticos mayoritarios para evitar una excesiva heterogeneidad competencial entre dichas Comunidades. En los primeros Acuerdos, los de 1981, concertados en vísperas de la aprobación de los Estatutos de estas Comunidades, los mencionados partidos políticos convinieron que las mismas adoptasen Estatutos con un contenido competencial semejante. Los Acuerdos de 1992 tuvieron como objeto que la reforma de dichos Estatutos, es decir, la ampliación de competencias, se produjese también de manera homogénea; para ello, primero, con la Ley Orgánica 9/1992 se transfirieron a dichas Comunidades un importante número de funciones y potestades, y luego, mediante la reforma de los Estatutos por las correspondientes Leyes Orgánicas de 1994, se incorporaron definitivamente a los mismos las competencias antes transferidas.

5. Competencias compartidas

En un buen número de materias de la mayor trascendencia económica, política y social, la Constitución atribuye al Estado la competencia para establecer las "bases"(o, lo que es lo mismo, las "normas básicas", o la "legislación básica") de la regulación de una determinada materia, (...). De acuerdo con ello, en los Estatutos de Autonomía se han asumido competencias legislativas sobre esas materias, advirtiendo, con fórmulas mas o menos semejantes en los diferentes casos, que dichas competencias se ejercerán "en el marco de la legislación básica del Estado", o "en los términos que la legislación del Estado establezca".

El Tribunal Constitucional expresaba así, en una de sus primeras sentencias, la idea de lo básico: "Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada ... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia".

Además de aquellos casos en que la competencia se reparte de acuerdo con la técnica bases/desarrollo, existen otros supuestos de competencia compartida (...).

6. Competencias residuales (...).

Las llamadas "cláusulas de cierre" del sistema (...) vienen establecidas por el art. 149.3 CE. (...) Las competencias residuales corresponden, por consiguiente --una vez aprobados los Estatutos de Autonomía y hasta la reforma de éstos-- al Estado (...).

7. Leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación, y leyes de armonización de las competencias: el art. 150 CE

La Constitución concede al Estado la posibilidad de dictar distintos tipos de leyes capaces de alterar el orden competencial, ampliando o reduciendo el ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el art. 150.1 CE: "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas" (...).

En virtud del art. 150.2 CE, "El Estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado" (...).

De conformidad con el art. 150.3, "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad". (...) El Tribunal Constitucional ha resaltado esa excepcionalidad en su Sentencia sobre la LOAPA: "El art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general".

Los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La separación, en algunos casos excesivamente rígida, de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas hizo sentir desde un principio la necesidad de crear instrumentos o mecanismos de cooperación entre la Administración Central y las 17 Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas. Dado que, en España, la propuesta de una "Administración única" no ha gozado nunca, hasta ahora, del suficiente consenso político, el establecimiento de algunas formas de cooperación entre las distintas Administraciones ha resultado una necesidad ineludible para asegurar una mínima coordinación del funcionamiento del aparato del Estado en su conjunto. (...)

Entre los principales instrumentos de cooperación creados desde mediados de los años ochenta hasta hoy cabe señalar: a) Las Conferencias Sectoriales. Son órganos permanentes de colaboración, creados para cada uno de los principales sectores de la actuación administrativa, y en los que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están representados al máximo nivel (...). b) Comisiones y Grupos de Trabajo (...). c) Representación de las Comunidades Autónomas en órganos de la Administración del Estado (...). d) Comisiones Bilaterales de cooperación (...). e) Planificación y programación conjunta (...). e) Convenios de colaboración (...).