LUIS SANCHEZ AGESTA

LOS PRINCIPIOS MATERIALES DE LA AUTONOMIA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE *1978*

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 58, 1981

Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Luis Sánchez Agesta

El artículo 2.º de la Constitución dice 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 todas las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

La Constitución enuncia, pues, tres principios políticos sustanciales: *unidad, autonomía* y *solidaridad,* y un principio procesal: hay *un derecho* a la autonomía que puede ser reclamado a través de los procedimientos que se describen en la Constitución.

I. EL PRINCIPIO DE UNIDAD

1. Las implicaciones políticas más importantes de este principio son:

a) *Unidad constituyente.*—Hay una sola referencia al pueblo como sujeto que ejerce la soberanía nacional y a cuyos representantes se atribuye la aprobación de las reformas de la Constitución y cuya

(*) Disertación en Junta del 9 de junio de 1981.

soberanía se reserva, en último término, un poder de ratificación y aprobación de una reforma constitucional (art. 1.°, 2; arts. 167 y 168).

b) *Unidad en el orden internacional.*—España en el orden internacional y externo se constituye como un Estado (art. 1.°), con una sola forma de gobierno, sobre la base de una nación, con una lengua oficial que todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar (art. 3.°), sin perjuicio del respeto a las demás lenguas españolas que las Comunidades acepten como propias; una bandera (art. 4.°) y una sola personalidad en el orden externo que se actualiza en la representación del Rey (art. 63) y se formaliza mediante tratados que en su caso autorizan las Cortes y ratifica el Rey (art. 94). Hay también una sola nacionalidad (art. 11).

c) *Unidad del ordenamiento jurídico.*—Todos los españoles están sujetos al mismo régimen jurídico que corona la Constitución (art. 9.°, 1) y son iguales ante la Ley (art. 14). Tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139, 1) y están sujetos a las mismas condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149, 1, 1.°).

d) *Unidad del territorio como espacio político.*—Este es un principio básico de unidad con una serie de consecuencias en ámbitos muy diversos. La autonomía entraña un principio de división territorial del poder, pero no en todas sus facetas. Hay, por consiguiente, competencias en que el poder del Estado se reafirma en todo el territorio nacional, y a título de ejemplo citaremos el artículo 123, que atribuye jurisdicción en toda España, en todo el territorio español, al Tribunal Supremo.

Hay, sin embargo, un aspecto muy peculiar que interesa destacar de esta unidad del territorio como espacio político-económico, en cuanto el territorio constituye la base de un mercado común económico y, al mismo tiempo, un principio de igualdad de derechos entre todos los que habitan ese territorio.

La Constitución, en el artículo 139, afirma este doble principio. En primer lugar, en cuanto afirma que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, principio al que ya hemos hecho referencia, pero que como puede verse en su tenor literal (cualquier parte del territorio del

Estado) supone una unidad de espacio como base de la acción política.

En segundo lugar, en cuanto reproduciendo un principio que ha sido aceptado por la Comunidad Europea como definición del Mercado Común, se afirma la libertad de circulación, de establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, en el segundo párrafo de este artículo 139. Y este precepto está reforzado por el artículo 157, 2, que dice que en ningún caso una Comunidad autónoma puede adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios (1).

e) Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, esto es, el territorio del Estado en un espacio único en la circulación de personas y bienes (art. 139, 2), y si se quiere, un mercado común sin que en ningún caso una comunidad autónoma pueda adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (art. 157, 2).

f) *Unidad fiscal.*—Hay una sola competencia originaria para establecer tributos que corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley (art. 133, 1).

g) *Unidad jurisdiccional.*—Constituye también una afirmación de ese principio de unidad el Tribunal Supremo con jurisdicción en toda España, cuya jurisdicción sólo se limita por la competencia del Tribunal Constitucional que asegura la unidad del ordenamiento jurídico, protegiendo la primacía de la Constitución.

Casi todos estos principios admiten, si no excepciones, sí modulaciones, en función del principio de división del poder que entraña la autonomía.

2. El principio de unidad está, como es natural, vinculado al contenido efectivo de competencias que se atribuyen al Estado como

(1) Este principio de la libre circulación de bienes y libre circulación y establecimiento de las personas fue aceptado en la discusión constitucional por unanimidad y con asentimiento expreso de los grupos que representaban a las Comunidades autónomas. Véase *Diario de Sesiones del Senado,* 8 de septiembre de 1978, pág. 2500.

competencias exclusivas. La definición de competencias es el quicio jurídico en que se articula la realización de estos principios. El salto desde el ámbito político a la normativa jurídica, exigirá reseñar una por una las competencias que se atribuyen al Estado para poder medir hasta dónde se ha aplicado el principio de unidad.

Aunque sea árido, no hay más remedio que adentrarse en el examen-sumario de estas competencias y en el significado que tienen como constitutivas de la unidad del Estado español.

1.º Ante todo hay que destacar aquellas *competencias* que destacan esa unidad en *el orden externo* presentando como una *sola entidad política a España en el orden internacional.*

Desde este punto de vista hay que destacar:

a) El monopolio de las relaciones internacionales en que el Estado español se define como una unidad sin fisuras en la vida internacional (art. 95).

b) En íntima vinculación con estas relaciones internacionales, y desde el punto de vista de los ciudadanos, está la definición de quién es español y quién extranjero, atribuyendo al Estado el régimen común de *nacionalidad y extranjería,* y todas las materias anejas, como la inmigración, la emigración y el derecho de asilo (arts. 11 y ss.).

c) En el mismo orden y en cuanto constituyen el principal instrumento que define, como dice la Constitución, la soberanía, la independencia y la integridad territorial del Estado, está la organización de *la defensa y de las Fuerzas Armadas* (art. 8).

d) Pero el Estado no es sólo una unidad de defensa, sino que desde el Renacimiento hasta nuestros días se ha constituido progresivamente como una unidad económica que defiende su subsistencia vital con aduanas en que mediante los aranceles regula la importación y exportación de bienes y se defiende de una agresión económica exterior. Esta unidad económica se establece también atribuyendo al Estado el *régimen aduanero* y *arancelario y el comercio exterior* (artículo 149, 1, 10.º).

Junto a estos elementos que constituyen la unidad externa como unidad *política,* unidad *militar* y unidad *económica,* hay otras competencias que tratan también de asegurar como una proyección de esa unidad, bien una defensa de intereses exteriores, bien una defensa in-

terna frente al exterior de otros bienes. En estos capítulos hay que catalogar:

a) *La sanidad exterior,* como defensa frente a las epidemías que desde cualquier parte del mundo pueden penetrar por las fronteras o los mares (art. 149, 1, 16.º).

b) En otro orden análogo, la *exportación y expoliación* del patrimonio cultural artístico y monumental (art. 149, 1, 28.º).

c) Como un ámbito que es hoy especialmente vidrioso por las profundas limitaciones del principio de libertad de los mares y de sus aprovechamientos, la *pesca marítima* (art. 149, 1, 19.º) y la *Marina mercante* con sus consecuencias inmediatamente conexas del servicio de *costas y puertos* de interés general. Sin embargo, el ámbito de la pesca como en el de los puertos, se desgajan algunas competencias referentes a la pesca en aguas interiores y a los puertos de refugio y deportivos (art. 148, 1, 6.º, 11.º).

d) El *espacio aéreo,* que ha adquirido hoy un nivel internacional en lo que se refiere al control mismo del espacio y del tránsito y transporte con la matriculación de aeronaves (art. 148, 1, 20.º), sujeto muchas veces a acuerdos y organizaciones internacionales en que el Estado tiene que defender su unidad en el concierto internacional.

Como puede advertirse, el principio de unidad en su proyección sobre el territorio matiza el concepto mismo de éste. Asimismo se reserva para la competencia del Estado no sólo determinadas competencias que se consideran unidas a la idea de una patria indivisible, sino cualitativamente a todas las proyecciones del concepto del territorio, al espacio aéreo, a la mar territorial y a las residencias diplomáticas.

2.º En otro ámbito hay una serie de temas que aparecen atribuidos naturalmente al Estado, como consecuencia de la misma continuidad del territorio o porque son signos de cambio que facilitan la comunicación entre los hombres. En este ámbito, apenas será necesario destacar la competencia del Estado en *ferrocarriles y transportes terrestres* que transcurran por el territorio *de más de una Comunidad autónoma,* así como el régimen general de comunicaciones y el tráfico y circulación del vehículos a motor. Y a un orden análogo pertenecen los aprovechamientos hidráulicos y las instalaciones eléctricas cuando las aguas discurren por más de *una Comunidad autóno-*

ma o el aprovechamiento de energía afecto *a otra comunidad,* así como las obras *públicas de interés general* o cuya realización afecte a más de una comunidad (art. 149, 1, 21.°, 22.°, 24.°).

3.° En otro orden de cosas están aquellos signos o instrumentos de cambio que facilitan la comunicación, moneda y divisas (art. 149, 1, 11.°), pesas y medidas y horario (art. 149, 1, 12.°), e incluso el régimen general de prensa, radio y televisión (art. 149, 1, 12.°). E incluso, la homologación de títulos académicos y profesionales que llevan anejo la libertad de establecimiento que merece un precepto especial de la Constitución que comprende también la libre circulación de bienes (art. 149, 1, 30.°, y art. 139). Y con ello se asegura, con principios que están tomados directamente de las normas de la Comunidad Europea, la existencia de un Mercado Común entre todas las Comunidades del Estado español. Y como instrumentos por antonomasia de comunicación, los correos y telecomunicaciones, con los cables aéreos y submarinos (art. 149, 1, 21.°).

II. EL CONTENIDO DE LA AUTONOMIA

La autonomía, como principio de organización territorial del Estado español, podría, sin duda, sumarse a la definición de un Estado social y democrático de derecho, por el carácter general con que se afirma y la importancia que reviste en la Constitución.

¿Qué debemos entender por autonomía? El Diccionario de la Academia nos daba a principios de siglo un concepto impreciso e incluso no correspondiente al uso contemporáneo del término castellano que apuntaba a definir al autonomía por el gozo de una entera independencia y el gobierno por propias leyes de un Estado o un pueblo (2). Había en ese concepto dos sentidos implícitos en la etimología de la palabra: la *definición de las propias* leyes o normas por las que una comunidad se rige, y la *no dependencia,* que serían también referibles al sentido histórico de la soberanía.

La edición de 1970 ha añadido un tercer significado más preciso: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provin-

(2) Según T. R. Fernández (E. García de Enterría y T. F. Fernández: *Curso de Derecho Administrativo,* 1980, págs. 250-251) este concepto es históricamente falso.

cias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas u órganos de gobierno propio". En este nuevo concepto, reiterando y ampliando la referencia a *normas y gobierno propio,* define su nivel de organización *dentro del Estado* y orienta la potestad a sus *intereses peculiares.*

La Constitución no contiene ningún precepto explícito de la autonomía, pero no deja de haber algunas referencias a lo largo del texto que nos permiten precisar este concepto como válido en el marco de la Constitución.

En primer lugar, el artículo 137 al reiterar el concepto de autonomía como un principio general de organización del Estado que alcanza a municipios, provincias y Comunidades autónomas, nos dice que:

"Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus *respectivos intereses.*"

Lo que ya circunscribe y limita esa autonomía por razón de sus intereses. A su vez, el artículo 143 equipara la autonomía a "*su autogobierno*"; y entre otros artículos el 153 *a*) presume su competencia para adoptar "*disposiciones normativas con fuerza de ley*".

Pero la Constitución emplea el término "autonomía" para calificar con el mismo valor el régimen jurídico de los municipios, de la provincia y de las Comunidades autónomas. Es más, los artículos 140, 141 y 143, que reafirman la garantía de la autonomía a estas tres entidades no matizan ninguna diferencia jurídica entre ellas. De estos artículos sólo se deduce que la provincia es una *agrupación de municipios,* y que aun siendo una entidad local con personalidad propia jurídica, esta provincia es también "una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado" y que las Comunidades autónomas se basan en varias provincias *limítrofes* o provincias "con entidad regional histórica". La Constitución sólo parece destacar la dimensión y la mayor complejidad de la base: el municipio se funda en la vida local; la provincia, en la "agrupación" de municipios; la Comunidad autónoma, en la "agrupación de provincias" o en la "región". Quizá podrían también llamarse la atención sobre el hecho de que el artículo 2.° al referirse al derecho a la autonomía en las regiones y nacionalidades "lo reconoce y garantiza"; y el artículo 140 al referirse a los municipios sólo "garantiza la autonomía"; y en la provincia hay una mera referencia al "gobierno y la administración

autónoma". Pero creemos que hay que buscar otros fundamentos a la lista de las posibilidades excepcionales que señala el artículo 144 para constituir una Comunidad autónoma en una *provincia* o en *territorios no integrados en la organización provincial.*

Y, en efecto, en el texto constitucional hay en cambio una profunda diferencia si se compara el contenido del artículo 142 en su referencia a las *funciones* que la Ley atribuye a las corporaciones locales y los artículos 148, 149, 150 y 156 y 157, que definen las competencias de las Comunidades autónomas.

Las Corporaciones que gobiernan y administran los municipios y provincias *tienen las funciones que les atribuye la Ley*; las Comunidades autónomas tienen aquellas funciones que sobre la definición de competencias que establece la *Constitución* en esos artículos del Título VIII definan los *Estatutos* como la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma (art. 147).

Salvo algunos aspectos esenciales, las funciones, competencias y organización de la autonomía de los municipios y provincias están definidas por la Ley; la autonomía de las Comunidades autónomas se funda en la *Constitución* y se define por sus *Estatutos.*

La definición, pues, de la autonomía en los municipios y provincias debe considerarse en el marco de la ley que la defina. La autonomía de las Comunidades autónomas debemos deducirla de los preceptos de la Constitución con que se define el contenido de los Estatutos.

Vamos a ver las distintas facetas con que la Constitución proyecta la autonomía como autogobierno con potestad normativa para defensa de sus respectivos intereses:

1. La autonomía normativa.

La autonomía, etimológicamente y en el uso castellano aceptado por la Academia, implica *propias normas*, esto es, capacidad normativa propia. No hay en la Constitución un reconocimiento expreso, pero sí indirecto y reiterado de una capacidad normativa. En primer lugar, por la previsión en el artículo 152 de una Asamblea legislativa entre los órganos de la organización institucional previstos por los Estatutos, aunque con la limitación de que este artículo afecta sólo

a la situación de autonomía plena; por la mención en el artículo 150 de la "facultad de dictar *para sí mismas normas legislativas*" por delegación expresa de una ley estatal en el marco previsto por ella; incluso, por la facultad prevista en el mismo artículo, párrafo 3, de leyes del Estado para armonizar las *disposiciones normativas* de las Comunidades autónomas, y, por último, en la referencia ya casi directa, aunque sea en el aspecto negativo de su control, en la disposición del artículo 153 (en relación con el 161) que previene el control por el Tribunal Constitucional de las "*disposiciones normativas con fuerza de ley*" de las Comunidades autónomas a que hemos hecho referencia.

Implícitamente está comprendido en otros muchos artículos que se refieren a competencias, como, por ejemplo, aquellos que previenen como competencia del Estado "bases" o "leyes básicas", que exigen un desarrollo normativo para la gestión de sus respectivos intereses. Hay, pues, en el concepto de autonomía que describe la Constitución una competencia para la gestión de sus propios intereses mediante la adopción de *normas propias* que la Constitución llama normalmente *disposiciones normativas con fuerza de ley,* y en algún caso, normas legislativas. Los Estatutos llaman directamente a esta competencia *legislativa.*

2. La autonomía financiera.

Esta gestión independiente comprende claramente otra faceta que sí está reconocida expresamente por la Constitución. El artículo 156 dice: "Las Comunidades autónomas gozarán de autonomía *financiera* para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

Es de advertir que la Constitución, como hemos visto al estudiar el principio de unidad, ha elevado a norma constitucional un principio de nuestro derecho financiero en que se basaba la doctrina para definir la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales: el principio de la *potestad originaria del Estado* para establecer tributos. Pero en el mismo artículo 133 que lo establece se modera este principio autorizando en el párrafo segundo a las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Consittución y las leyes. Lo que quiere decir que

la autonomía financiera está comprendida en tres círculos: la Constitución, las leyes que lo desarrollen y la regulación de los Estatutos.

El primero de estos círculos está establecido en el artículo 157 de la Constitución, al regular los recursos de las Comunidades autónomas. Estas pueden ser:

a) Impuestos cedidos, recargos y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un fondo de compensación y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado.

d) Rendimiento de su patrimonio o de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

No corresponde a este comentario del artículo 2. entrar en el análisis de estos conceptos, pero sí hay que subrayar al efecto de definir el ámbito de la autonomía en el ámbito de los recursos, que éstos suponen *una plena gestión propia* en principio de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, pero que no podrán recaer sobre los hechos imponibles que ya han sido gravados por el Estado, ni en virtud del párrafo 2 del mismo artículo sobre bienes situados fuera de su territorio o adoptar medidas que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios, ni en virtud del artículo 139 adoptar medidas que obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Por otra parte, y con las mismas limitaciones, también supone una gestión autónoma de un recurso propio, el producto de las *operaciones de crédito* y, sin duda, los rendimientos de su patrimonio o los ingresos de derechos privados (por ejemplo, donaciones).

La autonomía puede extenderse, sin duda, a la *distribución y disposición del gasto de los impuestos,* cedidos y transferidos, pero están condicionados por el ejercicio de esa potestad originaria para imponer tributos que se atribuye al Estado, puesto que son cesiones, participaciones, recargos o transferencias del presupuesto (3).

---

(3) Véase el estudio de J. LASARTE: "La financiación de las Comunidades Autónomas", en el volumen *La financiación de las Comunidades autónomas.* Documentación administrativa. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1979. páginas 143-443.

El segundo círculo está definido por la remisión que la Constitución hace a una ley orgánica, ya establecida, que regula el ejercicio de las competencias financieras; las normas para regular conflictos y las posibles formas de colaboración financiera (4). Esta ley está concebida como una ley marco que fija los principios directrices y apoyándose en la disposición adicional primera de la Constitución ha autorizado el régimen de conciertos (5), precepto cuya importancia no hay que subrayar.

El tercero círculo lo hallamos en la definición en los mismos Estatutos de autonomía de esos poderes.

Los Estatutos pueden hacer, como efectivamente lo han hecho (6), indicación de los impuestos que *se ceden o previsiones de los recargos y transferencias*; aunque los impuestos pueden ser modificados por el Estado, que además, sin duda, puede mediante ley o en la aprobación del Estatuto, ceder la gestión y recaudación, liquidación e inspección, pero puede también, en todo momento, mediante el instrumento jurídico adecuado, suprimir el impuesto o modificarlo.

3. En tercer lugar, hay un ámbito en que la autonomía está reconocida de una manera patente y con cierta amplitud: la potestad de auto-organización. El artículo 147 al definir los Estatutos como la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma establece como su contenido:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

---

(4) Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades autónomas. Entre otros preceptos establece en el artículo 3 un Consejo de Política Fiscal y Financiera, y en el 18, la realización conjunta de proyectos de inversión.

(5) Ley orgánica 8/1980, Disposiciones adicionales primera y segunda.

(6) Estatuto catalán, Disposición transitoria sexta; Estatuto gallego, Disposición adicional primera. En cuanto a la asunción de facultades de gestión y recaudación. Estatuto catalán (art. 46, 2), Estatuto gallego (art. 54, 2).

Pues bien, ese Estatuto que comprende los elementos básicos de su organización, es elaborado por "una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas. Este precepto tiene dos importantes limitaciones:

Primero, que ha de ser elevado a las Cortes para su tramitación como ley, que en este supuesto hay de ser ley orgánica (art. 81, 1). El importante *derecho de propuesta* queda, pues, en los elementos representativos de la Comunidad que ejerce el derecho a la autonomía, aunque la aprobación corresponde a las Cortes.

Segundo, que en la obtención o el tránsito a la autonomía plena del artículo 149, el artículo 152 establece las bases generales de esa auto-organización con una Asamblea legislativa, un Consejo de gobierno y un presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, que serán responsables ante la Asamblea, esto es, prescribe un gobierno parlamentario condicionado además por la elección de la Asamblea por sufragio universal, con arreglo a un sistema proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio (art. 152).

Aún más, el artículo 148 al definir las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas enumera, entre otras:

1.º Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.º Alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio.

Hay, pues, como hemos dicho, una autonomía dentro de ese marco para su propia auto-organización. Como la Constitución no ha previsto el cuadro de instituciones de las autonomías establecidas con el artículo 143, éstas pueden ser libremente propuestas y está en el espíritu mismo de la Constitución, que de alguna manera comprendan una asamblea y un órgano de gobierno y administración que en cierta manera se prevé incluso para las corporaciones locales. Y como acabamos de ver, el artículo 148 atribuye a las Comunidades la "organización de sus instituciones de autogobierno".

4. Hay un cuarto nivel o dirección en que la autonomía se manifiesta como "independencia" del poder central en el orden administrativo y ejecutivo. Bastaría, sin duda, la expresión misma de esa mínima definición de la autonomía del artículo 137 para afirmarlo

en cuanto la autonomía se disfruta para "la gestión" de sus respectivos intereses, pero la lectura de los artículos 148 y 149, que enumeran las competencias que pueden reclamarse en un Estatuto, revela claramente esta intención de conceder una amplia autonomía administrativa en cuanto comprende numerosos actos de ejecución que en algún caso se mencionan así expresamente (art. 149, 1, 7.°, 17.°, 27.°, etc.) o con referencia a términos que implican potestades administrativas (fomento, promoción, gestión). Aún más, en el artículo 152 (aunque este artículo sólo se refiere a la autonomía plena), al indicar sumariamente los órganos autonómicos se habla de un Consejo de gobierno "con funciones ejecutivas y administrativas", y el artículo 153 con un carácter general al definir las formas de control de los órganos de las Comunidades autónomas atribuye en su apartado *c*) a la jurisdicción contencioso-administrativa el control "*de la administración autónoma* y sus normas reglamentarias".

No creemos que sea necesario insistir sobre este punto que constituiría el nivel mínimo de autonomía. Sólo sugerir que en cuanto "autonomía administrativa", los actos concretos en que se manifiesta no están sujetos a reforma, revisión ni recurso, por una autoridad superior de la Administración central, aunque en casos extraordinarios el Gobierno "pueda suspender", al mismo tiempo que los impugna ante el Tribunal Constitucional, las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas (art. 161, 2), o adoptar medidas extraordinairas de intervención por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales o por actos que atenten gravemente al interés general de España (art. 155). Pero éstos son supuestos políticos que tienden a asegurar o resolver situaciones extraordinarias.

5. Hemos dejado para esta consideración final la discusión de si esa autonomía entraña también una autonomía "política", en el sentido estricto del término que concede la Constitución a esta voz en relación con el artículo 97 cuando separa la "*dirección*" *de la política interior y exterior, de la administración civil y militar y la defensa del Estado, de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.* El problema ha sido planteado netamente en la doctrina italiana (7),

(7) Véase M. S. GIANNINI: *Autonomia, Saggio sui concetti di autonomia, en Studi di diritto costituzionales in memoria di L. Rossi,* Milán, 1952, página 197, t; T. MARTINES: "Studio sull'autonomia política delle Regione in Italia", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* 1966, pág. 102.

relacionándola con la doctrina del "indirizzo político", popularizada por Mortati y que constituye hoy un lugar común de las interpretaciones del Derecho constitucional en Italia. A decir verdad, la Constitución no nos ofrece ninguna pista relevante en este sentido. Quizá puede hablarse de que el Consejo de gobierno por analogía del término ha de entenderse como análogo al Gobierno, que el artículo 97 define con un carácter general. Pero también puede aducirse que, como acabamos de hacer notar, la Constitución al mencionar ese Consejo de Gobierno sólo le atribuye "funciones ejecutivas y administrativas".

El problema, que sepamos, no se ha planteado en España en el ámbito doctrinal. En alguna obra especialmente alérgica a toda apreciación política se distingue la descentralización (no la autonomía) política de la administrativa, como caracterizada por el poder de hacer leyes con razonamientos sumamente sugestivos. "Ello es así —dice— porque la ley es hoy, antes que nada, vehículo y cauce de expresión de opciones y decisiones políticas en orden al desenvolvimiento de una comunidad. Si una comunidad determinada carece de potestad legislativa propia, carecerá también de la posibilidad de realizar su propia política y quedará por ello reducida al papel de simple gestora de las opciones y decisiones políticas que para ella se adopten por quien tenga esa potestad" (8). El razonamiento es correcto, aunque va acompañado de un análisis cuya conclusión es que ningún precepto constitucional consagra abierta y directamente un poder legislativo propio de las Comunidades autónomas (tema que ya hemos examinado anteriomente) y que la Constitución "ha renunciado, incluso, por lo tanto, a definir por sí el nivel político o administrativo de las mismas (las autonomías regionales), sin otras excepciones que las de Cataluña, País Vasco y Galicia, que tienen garantizada su sustancia política por la disposición transitoria segunda (en conexión con los artículos 151 y 152). En todos los demás casos, la decisión sobre la existencia o inexistencia de poderes legislativos queda al arbitrio de los correspondientes Estatutos" (9). Parece sostener la misma conclusión, aunque con algunas notables discrepancias, otro autor que ha estudiado con detenimiento este problema de las com-

(8) E. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, tercera edición, 1979, pág. 265.

(9) *Obra citada*, pág. 267.

petencias legislativas (10) y aún con discrepancias más profundas otros que cita (11). El problema se limita en todos estos autores, como en los primeros, a que hemos hecho referencia a la competencia legislativa, que es, desde luego, un contenido básico o, quizá mejor, un instrumento de esa acción política de gobierno, pero ésta debe contemplarse con un sentido más amplio, al que en efecto no nos da respuesta la Constitución, salvo en ese aspecto limitado a que hemos hecho referencia.

Lo que realmente se plantea cuando hablamos de una dimensión *política* de la economía, no es sólo si tienen competencia legislativa, sino si los órganos de gobierno de las Comunidades autónomas pueden determinar su propia *dirección política,* establecer sus opciones y sus prioridades, 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 les permitan controlar si efectivamente las medidas adoptadas están cumpliéndose en la dirección propuesta (12). En la Constitución sólo puede entreverse esa capacidad de legislar y esa relativa autonomía financiera como marco (al que habría que añadir algunas de las competencias de los artículos 148 y 149). De él se deducen que "esa gestión de los respectivos intereses", con una limitación territorial (147,2, *b*) y 157, 2), entrañan en efecto esa posibilidad, orientada a sus *intereses* peculiares, en contraste que subraya la Constitución en varios pasajes con el *interés general* (148, 1, 4.º, 10.º, 13.º, 15.º, 16.º, 18.º; 149, 22.º, 23.º, interés general aludido también en otros preceptos del artículo 155) y cuya huella debemos buscar en los Estatutos. Esta acción política está, pues, limitada a una iniciativa legislativa en el ámbito de su competencia.

En los Estatutos aprobados hasta el presente o que tienen ya un texto definitivo, esto es, los Estatutos catalán, vasco y gallego, sí encontramos plenamente confirmado este nivel de una autonomía política con referencia a la competencia legislativa y financiera. Así

(10) L. VANDELLI: *L'Ordinamento regionale spagnuolo.* Milán, 1980, páginas 303-306.

(11) TRUJILLO, FERRANDO, GUAITA y, sobre todo, S. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas.* Madrid, 1979.

(12) Hemos analizado en otra ocasión los elementos de función de gobierno como dirección, programación y coordinación de elementos. Véase L. SÁNCHEZ AGESTA: *El sistema político de la Constitución española de 1978.* Madrid, 1980, págs. 217-223.

atribuyen esa potestad *legislativa* a los Parlamentos regionales el Estatuto catalán (art. 33), el Estatuto vasco (art. 25) y el Estatuto gallego (art. 10); y en términos muy análogos los tres Estatutos atribuyen a esas comunidades poderes impositivos propios en el margen de autonomía concedido por la Constitución (Catalán, art. 50; País Vasco, art. 41, 2, *a*; Galicia, art. 51 y disposición adicional primera), así como la aprobación del presupuesto e incluso emisión de deuda (Cataluña, arts. 49 y 51; País Vasco, arts. 44 y 45, y Galicia, arts. 53 y 47).

En cuanto a la *dirección* o adopción de *directrices propias,* el Estatuto catalán y el vasco, con fórmulas muy análogas, que aparecen inspiradas recíprocamente, atribuyen al Parlamento, en un caso, el *impulso y control de la acción política y de gobierno* (art. 25 del Estatuto vasco), con fórmulas que parecen apuntar a un tipo de gobierno asambleario. Respetan, sin embargo, cierto margen de discrecionalidad política en el Gobierno, puesto que éste está sujeto a responsabilidad política (arts. 36 y 37 del Estatuto catalán y arts. 31 y 32 del Estatuto vasco) y no hay responsabilidad política sin libertad de decisión (en otro caso sólo habría responsabilidad civil o penal por incumplimiento de su función ejecutiva); y, por otra parte, en ambos Estatutos el Gobierno —aunque muy compartida en la letra del Estatuto— tiene reconocida iniciativa legislativa (Estatuto catalán, art. 32, 6, y Estatuto vasco, art. 27, 4). El Estatuto gallego revela una conciencia más directa de este problema, y aparte de no atribuir esa facultad de *impulso* político al Parlamento, vincula el nombramiento del Presidente de la Junta (o gobierno) a la presentación de un *programa* y define la Junta como el *órgano colegiado de gobierno de Galicia* (arts. 15 y 16), a diferencia del carácter meramente ejecutivo y administrativo que le atribuyen los Estatutos catalán y vasco (con un matiz en el catalán).

Hay una última dimensión en que la autonomía se manifiesta como política con un alcance más amplio, aunque sea con un trazo cuyas consecuencias aún no cabe prever: Como participación de las Comunidades autónomas como tales Comunidades en las decisiones políticas nacionales. Este es un extremo que se ha considerado siempre como un carácter del federalismo, tan próximo al regionalismo político, y que se apunta con timidez en la Constitución. Las líneas fundamentales de esta posible participación son tres:

1.º En el Senado hay un número limitado de miembros, pero que

pueden ser muy significativos el día de mañana, que representan directamente a las Comunidades autónomas y que son designados por las Asambleas legislativas de dichas comunidades o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la Comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos. Cada Comunidad designará un Senador y además otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (art. 69).

2.° La iniciativa legislativa en las Cortes generales corresponde también a las Asambleas de las Comunidades autónomas que pueden contribuir así a definir una política general. Esta iniciativa puede ejercerla, bien solicitando del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, o bien remitiendo al Congreso una proposición de ley y delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros para que se hagan cargo de la defensa de la ley propuesta (art. 87).

3.° El Senado se define como *Cámara de representación territorial* y por ese concepto sus miembros son elegidos en circunscripciones provinciales con un número igual de senadores por cada una de ellas. Si se tiene en cuenta que las Comunidades se constituyen por la iniciativa y sobre la base de provincias limítrofes, qué duda cabe que 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 en las Cámaras y especialmente en el Senado.

4.° Las Comunidades autónomas tienen una participación reconocida constitucionalmente en la elaboración de los proyectos de planificación que han de ser preparados "de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas". Esta colaboración que debe canalizarse en un Consejo del que participen los Sindicatos y otros organismos profesionales, empresariales y económicos, por los términos en que está prevista, puede suponer una vía importante de participación. Objeto de la planificación es "atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución". Son, por consiguiente, objetivos vinculados directamente a los intereses regionales y en que se han de tener presentes "las previsiones que le sean administradas por las Comunidades autónomas" (art. 131).

III. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

1. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. SU CONCEPTO Y DESARROLLO CONSTITUCIONAL.

La Constitución de 1978 invoca un último principio que constituye una novedad desde el punto de vista del Derecho escrito en la regulación de una distribución territorial del poder: el principio de solidaridad.

Si bien es una novedad desde el punto de vista del Derecho escrito, no lo es desde el punto de vista doctrinal. En los últimos cuarenta años el principio de solidaridad se ha abierto paso como un principio social y jurídico, pero también ético y político. Aún más, puede decirse que este principio ha tenido una notoria presencia en la literatura de los últimos cinco años, si bien con una definición insegura y vacilante, porque unas veces se ha enunciado como un principio ético y político, síntesis de todos los principios del orden social y base de un sistema de pensamiento político, el solidarismo, mientras que otras aparece como un principio o como un concepto limitado en una Ciencia social.

Con estas referencias estamos aludiendo desde aquellos movimientos que se apoyan en un principio de solidaridad entendiéndolo como la responsabilidad colectiva de un bien común universal como base de la unidad política del mundo, hasta las concepciones muy concretas con que la sociología de Durkheim lo interpreta como un concepto analítico de la realidad (13). Recientemente este pensamiento solidarista fundó una escuela de inspiración católica que encontraba en la solidaridad un principio ético capaz de animar una nueva concepción social (14).

Los apuntes teóricos sobre este principio sólo nos pueden servir de orientación para encauzar la interpretación jurídica que puede dársele a este principio básico del régimen autonómico, afirmado en

---

(13) E. DURHEIM: *De la división du travail social.* París, Alcan, 1911, XXXVI-XL y passim.

(14) H. PESCH: *Tratado de economía nacional.* Traducción española de J. M. Llovera, s. f., Ed. Calleja, Madrid; NELL-BREUNING: "Die Ethische Begründung der Entwicklungshilfe", en *Jahrbuch des Instituts für Chritsliche Socialwissenschaften,* München, 1962; y su colaboración en el *Wörterbuch der Politik,* II, Zur Christlichen Staatslehre, Herder, 1948. Véase también el artículo de Gundlach en el *Staatslexikon* (Görresgesellschat), "Solidarismus".

el artículo 2.°, dentro del título preliminar y reiterado en el artículo 138, como un pórtico al título VIII que regula la organización territorial del Estado.

El artículo 2.° que enuncia este principio apenas nos da una indicación para comprenderlo. Es más, el artículo cita los mismos verbos (reconoce y garantiza) en el derecho a la autonomía y en la solidaridad de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Ello supone la aceptación o constatación de la solidaridad como un hecho y la obligación de garantizar su existencia. Pero no nos dice nada en estos artículos sobre el contenido de esa solidaridad.

1. El artículo 138 es más explícito. En primer lugar enuncia un deber del Estado para la realización de ese principio y con ello subraya "la garantía" de la solidaridad, cuya responsabilidad se atribuya de una manera directa al Estado. Pero además aquí encontramos una definición precisa de lo que esa solidaridad significa, al menos en una parte de su contenido: "el establecimiento de un *equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*". Y este artículo está a su vez confirmado por el artículo 158, 2, que atiende precisamente a la efectividad del principio de solidaridad, a cuyo efecto se constituye el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales".

""Un equilibrio económico adecuado y justo" es un primer sentido de ese principio de solidaridad que el Estado garantiza corrigiendo "los desequilibrios económicos interterritoriales".

Tenemos aquí un sentido neto, con una consecuencia jurídica y financiera muy clara. Pero, sin duda, es limitado sin ninguna alusión a obligaciones posibles de las Comunidades y además, con toda la importancia que hay que conceder a esa faceta económica, muy a ras de tierra. Parece obligado tratar de encontrar un sentido más profundo a ese principio que con un carácter general se enuncia en el Título preliminar de la Constitución.

2. El mismo artículo 138 tiene un segundo párrafo que parece obligado a interpretar como un segundo análisis de ese principio, incluso por el hecho de que el legislador constituyente lo haya querido comprender en el mismo cuerpo de un mismo artículo. Según ese segundo párrafo, "las diferencias entre los Estatutos de las distintas

Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, *privilegios económicos o sociales*". No es una consecuencia del precepto anterior, pero ambos están íntimamente vinculados. Significa, ante todo, que la ordenación constitucional de los Estatutos no deben causar esos desequilibrios en cuanto entrañen privilegios. Pero estos privilegios no tienen ya sólo carácter económico, sino también un carácter social. Solidaridad significa *igualdad económica y social* en el régimen jurídico estatutario de las diversas comunidades autónomas.

3. Por las mismas razones creemos que se puede considerar vinculado al principio de solidaridad el contenido de los dos párrafos del inmediato artículo 139, situado también en esa introducción al Título VIII. El primero de esos párrafos afirma la *igualdad* de derechos y obligaciones de los españoles "en cualquier parte del Estado". Es una ratificación de los principios de unidad e igualdad enunciado en el artículo 14 que por su localización en esta introducción al Título que regula la organización territorial del poder, apunta, sin duda, a interpretar un nuevo sentido del principio de solidaridad como igualdad de derechos y obligaciones, esto es, de régimen civil y político con independencia de la circunstancia social y política de la adscripción personal de titulares de esos derechos y obligaciones a una Comunidad autónoma. Y aunque se considere moderado el principio de igualdad, por su ajuste a otras circunstancias que pueden significar desigualdades accidentales, exige respetar la idea básica de una igualdad ponderada que en ningún caso niegue una igualdad sustancial de todos los españoles.

4. Aún mayor trascendencia tiene el segundo párrafo de ese artículo 139: "Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación o establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes por todo el territorio español". Dicho precepto está además reforzado por el propio párrafo 2 del artículo 157: "Las Comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que *supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios*". La libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, "mercancías y servicios" aparecen garantizados como consecuencia de este principio. Puede, sin duda, interpretarse como una cláusula de libertad de comercio y, sin duda, es uno de sus sentidos más trascen-

dentes, pero puede ser un elemento de solidaridad tan importante como la cláusula que reserva el comercio entre Estados a la Unión, lo ha sido en los Estados Unidos.

Su alcance, sin embargo, es diverso, ya que no supone una atribución de competencias, sino un principio general de libertad, que implica una división espontánea de funciones en un mercado de concurrencia, y no exigirá los malabarismos de interpretación que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha tenido que realizar para obtener todo el jugo que puede derivarse de este principio, cuya inspiración patente en la Constitución española procede del Tratado de Roma, que establece la Comunidad Económica Europea. En ésta se ha considerado como una de las palancas de mayor trascendencia para la integración europea en cuanto supone no sólo un Mercado Común, sino una libertad de circulación y establecimiento de mucho mayor alcance, que sólo paulatinamente puede realizarse en Europa por las resistencias del orden interno de los Estados para transformar estructuras seculares. 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.

5. Aún hay dos preceptos más que afectan a esta solidaridad. En primer lugar, en el artículo 131, que al regular la planificación, le señala como uno de sus fines "*equilibrar y armonizar el desarrollo regional* y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución", a cuyo efecto hace participar a las Comunidades autónomas en las previsiones con que se prepare el proyecto de plan. De hecho es una confirmación del primer sentido que señalábamos.

En segundo lugar, con una expresión que añade un criterio más, la *armonía,* en razón del interés general, con la previsión de leyes del Estado "que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas, aun en el *caso de materias atribuidas a la competencia de éstas,* cuando así lo exija el interés general".

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.