
El sistema autonómico español: formación y balance

Eduardo García de Enterría

I

Este diciembre de 2003 celebramos las bodas de plata de nuestra Constitución, un suceso relevante cual pocos en nuestra historia, como podemos ya apreciar claramente con la suficiente perspectiva.

Por vez primera, en efecto, superando casi dos siglos de una guerra civil virtualmente permanente, en cuyos escasos interregnos fue posible ir montando penosamente una vida civil y unas instituciones democráticas nunca totalmente desarrolladas y efectivas, el pueblo español en su conjunto formalizó con la Constitución de 1978 un verdadero pacto social, en el que participaron todos los partidos, representantes de todos los sectores e intereses de toda la población y de todos los territorios¹. Ese pacto social abrió por el

¹ El argumento que utiliza políticamente el Partido Nacionalista Vasco de que ni él ni el País Vasco aceptaron la Constitución juega con datos equívocos: el PNV se

consentimiento general, puede decirse sin exceso que por vez primera en nuestra historia, con la excepción de ciertos grupos rigurosamente marginales, si no criminales, una época nueva en nuestra historia. Como esta época vino a coincidir en el tiempo, por una venturosa coincidencia, con el afianzamiento definitivo de nuestro desarrollo económico y social, que había arrancado en 1959, resulta claro que la España nueva, democrática, desarrollada y europea, que ha enterrado definitivamente las viejas disfunciones políticas, sociales, religiosas que determinaron las viejas pugnas y luchas, será necesariamente identificada como la que ha surgido precisamente de la Constitución de 1978.

II

Entre las grandes aportaciones de esta Constitución hay que citar necesariamente la reordenación capital de la distribución territorial del poder que ha significado el sistema de las Comunidades Autónomas. A comienzos del siglo XX surgieron ciertos movimientos, nacionalistas en sus concepciones, aunque inicialmente no independentistas, que se hicieron finalmente visibles con ocasión de la República de 1931, la cual, no obstante, sólo llegó a asignar relevancia al caso de Cataluña (aunque el País Vasco y Galicia llegaron a aprobar por referéndum sendos Proyectos de Estatuto inmediatamente antes de la guerra civil de 1936, proyectos que, salvo en el

abstuvo en la votación parlamentaria del texto final de la Constitución, pero no votó en contra; en el referéndum, el texto constitucional fue aprobado en las tres provincias vascas, aunque, con la excepción de Álava, no por la mayoría del censo (hubo poquísimos votos negativos), lo que no era condición a la validez del referéndum ni alcanza a darle otro sentido. En todo caso, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que sólo en la Constitución puede explicarse, interpretarse y aplicarse, fue aprobado mediante referéndum convocado por el RD de 14 de septiembre de 1979 masivamente, por la gran mayoría del censo.

caso vasco, ya iniciada la guerra civil, y, por cierto, con una experiencia no precisamente ejemplar, no llegaron a tener efectividad).

La Constitución de 1978 mantuvo el llamado «principio dispositivo» que había configurado la Constitución de 1931, según el cual el texto constitucional se limitaba a ofrecer la posibilidad de «acceder a la autonomía» (art. 143.1), pero ese acceso requería (salvo la excepción del art. 144) una «iniciativa autonómica» (art. 143.2 y 3); el texto constitucional configura, pues, el contenido marco de estas autonomías territoriales, que deberán especificarse por medio de Estatutos de Autonomía aprobados por las dos instancias, estatal y autonómica, implicadas en la operación, pero no diseñaba, ni por lo tanto regulaba, el «mapa autonómico» completo ni, consecuentemente, una verdadera articulación sistemática y estructural del mismo.

Pero, por diferencia de lo pasado con la Constitución de 1931, ocurrió que enseguida (antes incluso de la aprobación de la Constitución, a través del curioso sistema llamado de las «preautonomías», configurado a la catástrofe para acoger la magistral operación política que fue el retorno del presidente de la Generalitat catalana en el exilio Tarradellas, pero extendido enseguida a todo el territorio, salvo alguna pequeña excepción), el resultado fue, muy poco tiempo después de aprobado el texto constitucional, que el sistema de autonomías territoriales cubrió enseguida la totalidad del espacio nacional. Sólo quedaron exentas las «plazas de soberanía» en África, Ceuta y Melilla, a las que, ya tardíamente, una iniciativa estatal, según lo previsto por el art. 144.b) de la Constitución, dotó finalmente de sendos Estatutos de Autonomía por las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 11 y 13 de marzo de 1995.

La generalización del sistema autonómico quedó así completa, lo que, como se comprende, no refleja el texto de la Constitución, que continúa redactado en términos de mera posibilidad de que algunas «nacionalidades o regiones» pudiesen llegar a formalizarse

como organizaciones autonómicas. Esa posibilidad ha quedado, pues, absolutamente cerrada y el sistema funciona desde hace veinte años como un sistema orgánico global, que es como, necesariamente, debe ahora ser comprendido y explicado.

III

El tema de las autonomías territoriales, que fue en la práctica de la Constitución de 1931 uno de los problemas más agudos, pasando a destacarse como uno más entre los graves temas de confrontación social que culminarían en la guerra civil de 1936, se ha implantado en la España democrática regido por la Constitución de 1978 sin excesivos problemas, con una asombrosa tranquilidad, no obstante la formidable revolución que ha supuesto. El famoso «consenso» jugó también en este campo, posibilitando de este modo una rectificación histórica que hay que juzgar, sin exceso alguno, de memorable.

El proceso de centralización de España se había identificado, virtualmente, con el de la formación misma del Estado. El reino de Castilla había ultimado virtualmente su centralización al consolidarse la monarquía de los Reyes Católicos, con la que se inicia la Edad Moderna; los viejos fueros y privilegios territoriales dejaron ya de ser efectivos desde ese momento mismo. Pero la monarquía española siguió siendo una unión personal de reinos, cada uno de los cuales mantuvo sus instituciones propias, lo que supuso, entre otras cosas, que los enormes costes económicos del Imperio de los Austrias fuesen soportados únicamente por los castellanos, en tanto que las provincias del reino de Aragón en su conjunto, más el reino de Navarra y los vascos en virtud de sus fueros, no aportaron virtualmente nada en los casi dos siglos críticos en que estuvimos enfrentados con casi toda Europa, con frentes de guerra múl-

tiples, continuos y onerosísimos. El Conde Duque de Olivares, como es sabido, formalizó un plan de «Unión de Armas», que pretendía distribuir las cargas de la política imperial, en hombres y en dinero, en todos los reinos peninsulares, pero el intento fracasó y no pudo ser llevado a término². Sólo la entrada de la nueva dinastía Borbón, tras la guerra de Sucesión, permitió, por vez primera, articular el reino como una unidad, obra de los Decretos de Nueva Planta, que únicamente respetaron, por razones circunstanciales derivadas de la guerra sucesoria, los fueros navarros y vascos.

El proceso de centralización de esos antiguos reinos fue, en la realidad, lento, en el sentido de igualación efectiva de condiciones. Aunque los funcionarios regios, especialmente los intendentes, se pusieron inmediatamente a trabajar en ese sentido, las inercias históricas siguieron pesando, como las guerras carlistas, que encontraron en esos territorios el respaldo más explícito a la reivindicación de los antiguos fueros, terminarían haciendo visibles. La guerra de la Independencia contra Napoleón fue el gran suceso matriz de un verdadero patriotismo español unificado, como ha estudiado brillantemente el reciente libro de J. Álvarez Conde³. La debilidad política y social de nuestro siglo XIX, en buena parte debida a la devastación napoleónica, además de a nuestras propias guerras civiles y a la falta de calado profundo del régimen liberal, así como a la debilidad del sistema de instrucción pública, verdadero crisol del sentimiento nacional, hicieron que esa unificación nacional no alcanzase grandes niveles. A finales del siglo XIX se hacen visibles ya los nacionalismos catalán y vasco, nacidos en el ambiente romántico de la época, nacionalismos que inauguran una nueva época sobre este problema. Esos nacionalismos son ya protagonistas directos del conflicto que explotará en la República y que en 1934, en el

² Cfr. J. H. Elliot, *El Conde Duque de Olivares*, t. e., Barcelona, 1986, pp. 251 y ss.

³ J. Álvarez Conde, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, 2001.

caso catalán, y en la guerra civil, ya con los dos nacionalismos en liza, polarizan la primera crisis política aguda entre un nacionalismo español pretendidamente integrador y los dos nacionalismos citados, con tendencias abiertamente disgregadoras.

La increíble torpeza del franquismo en el tratamiento de estos temas delicados agudizó, en vez de calmar, ese problema. El cual, una vez iniciada la transición democrática, fue, sin duda posible, determinante para justificar la opción descentralizadora que terminaría plasmándose en la Constitución.

Se pretendió, sin duda, ofrecer una salida autonómica a esos dos nacionalismos, y esto fue el primer factor determinante de la opción constituyente, pero también incluir la solución en un sistema global y de conjunto, que se pensó que podría aportar una mejora apreciable al anterior sistema que había concluido habiendo concentrado en un centro único y absoluto la totalidad de los poderes públicos. La adopción del curioso sistema de las llamadas, con un barbarismo convencional, preautonomías, ya aludido, permitió apreciar enseguida que el afán autonomista de los demás territorios que hasta entonces no habían conocido veleidades nacionalistas contaba con un sorprendente apoyo real, que pretendía abiertamente presentarse como una alternativa política al sistema del que acababa de salirse; de ese modo la fórmula preautonómica concluyó dibujando prácticamente, con una sorprendente precocidad, el mapa total de España.

La Constitución puso su turbina en ese movimiento real y popular, haciendo suya una opción que se presentaba con riesgos serios, pero que el clima de consenso y la moldeabilidad misma del espíritu constituyente generalizado, concluyó, sorprendentemente, por convertirse en una opción real y operativa. La rápida y pacífica generalización del sistema autonómico, que la Constitución, con retraso en este extremo respecto a la situación real, contemplaba aún como una mera posibilidad parcial y asistemática, cerró la to-

talidad del proceso en muy poco tiempo, dejando instaurado definitivamente un sistema generalizado y global de una profunda descentralización política.

IV

La ausencia de una idea general sobre el nuevo sistema autonómico, que se buscará en vano en la Constitución, y que resultaba imprescindible una vez manifestada la opción general de los territorios de acogerse al sistema optativo de que dicha Constitución partía, intentó suplirse con los llamados «Pactos Autonómicos» entre el gobierno de UCD (Presidente, Calvo-Sotelo) y el Partido Socialista, Pactos que fueron firmados el 31 de julio de 1981, realizados sobre las conclusiones de un informe de una Comisión de Expertos, que tocó presidir, por cierto, al autor de esta nota. Estos Pactos formularon ya el mapa definitivo de las autonomías españolas (que quedaría firme no sólo con la rápida aprobación de los respectivos Estatutos, sino también con la posterior desestimación por el Tribunal Constitucional de los recursos interpuestos por las provincias de León y de Segovia, que pretendían sendas autonomías uniprovinciales). En los Pactos se incluyeron también la puesta en aplicación del sistema de financiación autonómica, prefigurado ya por la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, y el Anteproyecto de una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), ley que, tras ser aprobada por el Parlamento, fue corregida por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 5 de agosto de 1983 (anulación de su Título I y privación del resto del carácter de Ley de Armonización del art. 150.3 de la Constitución, de modo que quedó reducida a ley ordinaria, la que ha sido la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, cuya influencia positiva no de-

be minimizarse). Esa Sentencia constitucional y el ruido organizado por la opinión autonomista, expresión entonces de la línea «progresista», presentó la LOAPA como un intento de frenar el proceso autonómico, cuando tanto ella como los Pactos Autonómicos en que se originó fueron justamente los que encauzaron la generalización efectiva del sistema que, finalmente, prevaleció, y que es el existente, y no otro supuestamente alternativo. La Sentencia constitucional, por encima de sus criterios concretos, tuvo también una virtud indiscutible: la de reconvertir definitivamente la construcción y la estructura del sistema autonómico, hasta entonces entregado a la mitología política más inespecífica, y con frecuencia irresponsable, hacia el campo objetivador y neutro de la construcción jurídica de un verdadero Estado compuesto, campo en el que ha permanecido, felizmente, desde entonces (al menos hasta el abierto intento de ruptura del sistema constitucional en que se apoya el reciente «Plan Ibarretxe» sobre Euskadi del otoño de 2002, que no parece que amenace aún seriamente la estructura misma del sistema, aunque del futuro resulte vano hacer pronósticos).

V

Una fase nueva del sistema autonómico se produjo al cumplirse la previsión del apartado 2 del art. 148 de la Constitución, según el cual tras cinco años de vigencia de los Estatutos llamados de segundo nivel las Comunidades Autónomas respectivas «podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149», que es el precepto sobre el que configuraron los Estatutos de las Comunidades Autónomas de autonomía más amplia, que fueron las tres de la Disposición transitoria segunda de la Constitución (las «que hubiesen plebiscitado afirmativamente Estatutos de Autonomía» durante la República –Cataluña, Galicia y

País Vasco–), más Navarra (Disposición transitoria 4.^a de la Constitución) y Andalucía (art. 151.1 de la Constitución). En una situación intermedia quedaron Valencia y Canarias (a través de la técnica del art. 150.2 de la Constitución).

Todos los Estatutos de esas autonomías menores fueron objeto de revisión, reviviendo felizmente con este motivo el consenso constitucional: así Cantabria (Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1998), Asturias (Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994, a su vez modificada en 1999), La Rioja (Ley Orgánica de 24 de marzo de 1998, y modificación de 1999), Murcia (Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994, modificada en 1998), Aragón (Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1996), Castilla-La Mancha (Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994), Extremadura (Ley Orgánica de 6 de mayo de 1999), Baleares (Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994), Madrid (Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994) y Castilla y León (Ley Orgánica de 8 de enero de 1999).

Esta revisión se hizo también con los Estatutos de Valencia (Ley Orgánica de 13 de marzo de 1991) y de Canarias (Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1996), que ya notamos que no habían alcanzado originariamente un nivel de competencia más alto⁴.

Tras esa revisión última, puede decirse sin exceso que el sistema general ha quedado sustancialmente igualado, con la salvedad de las peculiaridades derivadas de la existencia de una «lengua propia» en algunas comunidades (País Vasco, Cataluña, Galicia) y de los restos foralistas explícitos, amparados por las Disposiciones adicional primera y transitoria cuarta de la Constitución (Navarra y País Vasco) .

⁴ No relaciono las modificaciones de los Estatutos «de régimen fiscal común» que han tenido lugar en julio de 2002, como consecuencia del cambio del sistema de financiación autonómica establecido por las Leyes 21/2001 y 22/2002, de 27 de diciembre (Leyes 17 a 31, inclusive, de 1 de julio de 2002). Aparte, el Estatuto navarro ha sido modificado por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo.

De este modo, finalmente, se ha homogeneizado sensiblemente el sistema, lo que ha permitido depurar las técnicas jurídicas de articulación y presentar un sistema razonablemente unitario ⁵.

VI

Así constituido desde el punto de vista estructural el sistema autonómico español, con un sorprendente consenso general y sin la menor resistencia, y ni siquiera contradicción real de posiciones que pueda significarse en ninguna de las fases del proceso, hay que decir que, una vez instaurado, ha ido ganando con el tiempo una mayor asistencia y justificación social y política, de modo que enseguida se encontró sorprendentemente arraigado y justificado en el sentir de la población. Hoy puede decirse sin exceso que se trata de una de las construcciones del sistema constitucional que seguramente encuentra un respaldo más firme y efectivo en el cuerpo social. Ningún partido, ningún sector social, ningún grupo de opinión considera ahora la posibilidad de un retorno al sistema centralizado anterior, no obstante su tradición multiseccular, donde una enteca y funcionarizada Administración periférica del Estado asumía la función de expresar al centro (fuera de las fuerzas políticas y sociales, operando informalmente como meros grupos de presión) las necesidades de cada provincia y la distribución, casi siempre ocasional y asistemática, de las asistencias e inversiones que el Estado distribuía por el territorio. Por otra parte, las Diputaciones provinciales, que hubieran debido ser los centros de expresión y de atención de las necesidades propias de sus respectivas

⁵ Véase, no obstante, la reciente y ácida crítica de un publicista francés, formado en la tradición centralizadora y jacobina: Pierre Subra de Biesses, «Des inconvenients d'une compétence législative infra-étatique: l'exemple de l'Espagne», en la obra colectiva *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, París, 2003, pp. 417 y ss.

poblaciones, distaron de cumplir esta función, reducidas por la legislación local en lo sustancial a meros gestores de simples y exangües «establecimientos» provinciales.

Aunque la absoluta falta de tradición, fuera de las dos autonomías con una tradición foral inmediata, dio lugar, como resulta comprensible, a una improvisación absoluta por parte de los nuevos poderes autonómicos en sus actuaciones sobre los respectivos territorios, cumplidos con un mínimo respaldo técnico o funcional, que los traspasos sucesivos de servicios del Estado fueron sufriendo parcialmente, insuficiencias que se atendieron inmediatamente con redes clientelares políticas, lo cierto es que enseguida pudieron ser visibles y hacerse tangibles para los gestores y para las poblaciones los beneficios efectivos que sobre los territorios que se les confiaron resultaron del sistema de auto-administración y de gestión propia de los recursos. La rápida puesta en aplicación del sistema financiero que hizo posible efectuar con orden la providencial Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980, robusteció con rapidez esa Administración propia con una Hacienda propia, que ha ido creciendo en importancia y que ha pasado a ser hoy, por cierto, una de las Haciendas más poderosas medida con los porcentajes que son normales en los Estados federales más indiscutibles y asentados. Suele decirse ya, y es rigurosamente cierto, que el porcentaje de recursos públicos confiados a la disposición de las Comunidades Autónomas supera lo que es normal en los federalismos más prestigiosos; en términos más simples: que España es hoy uno de los Estados más descentralizados del mundo.

Han sido muchos, evidentemente, las ingenuidades, los errores, las disyunciones en no pocos casos que los nuevos poderes autonómicos, rigurosamente improvisados, han cometido en su fase de iniciación y aclimatación. Pero es un hecho indiscutible también que, finalmente, en el corto trecho histórico en que se han movido,

la actuación de esos poderes ha resultado enormemente positiva para los territorios y las poblaciones que se les han encomendado, que han interiorizado como propios dichos poderes y los han dotado de una base social profunda y efectiva, que es ya indiscutible.

Por vez primera en nuestra historia, puede decirse casi en términos absolutos, los pueblos, los pequeños lugares perdidos y abandonados por todos, las necesidades culturales y de servicios de la propia población urbana, se han encontrado de pronto atendidos y servidos, y ello con un grado de eficacia creciente y perfectamente visible en realizaciones concretas y efectivas.

Hoy puede y debe decirse con plena justicia que la descentralización política ha encontrado definitivamente su justificación y su arraigo, que parece ya asentada en las poblaciones en términos irrevocables y definitivos. Es un hecho que la vida en pueblos, campos y provincias ha mejorado notablemente como resultado visible e indiscutido de la actuación de los nuevos poderes políticos descentralizados. Las poblaciones respectivas lo sienten así vivamente hoy, y ésta es, justamente (y no la recuperación de convencionales «identidades» históricas), el cimiento seguro donde ha arraigado el sistema institucional improvisado, sin conciencia clara de su alcance y de sus riesgos, por los constituyentes de 1978.

Hoy puede decirse ya que ese sistema forma parte definitiva e irrevocable de nuestra conciencia social y política y que ninguna fuerza política se arriesgaría a intentar ponerla seriamente en cuestión, como la experiencia demuestra de forma concluyente.

Quiere decirse que el sistema ha ganado, por su eficacia en el servicio efectivo de las poblaciones que lo gestionan y a las que positivamente sirven, su legitimidad definitiva.

Lo que comenzó siendo una improvisación, y aun una aventura, sin paliativos, ha ganado sus cartas definitivas de nobleza en el campo de la realidad social, que es el básico para cualquier sistema político e institucional.

VII

La perfección del sistema pasa por una mejora resuelta de los instrumentos jurídicos con que el Tribunal Constitucional ha ido encajando la articulación y el juego de los poderes central y autonómicos. Sin perjuicio de algunos logros notables, ha solido privar en su jurisprudencia, especialmente quizás en los últimos diez años, un entendimiento casuístico y analítico de los mecanismos de integración, con mucha frecuencia en beneficio de las calificaciones de los Estatutos, tantas veces convencionales y poco precisos, además de desiderativos de una cuasi-estatalidad discontinua y utópica. Por no dejar de poner algún ejemplo de esta mala dirección, que con el sano ánimo de beneficiar la autonomía en realidad la complican, la hacen inoperativa y arriesgan la ruptura de mecanismos esenciales de integración, no tengo inconveniente en poner dos ejemplos: la Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre, que declaró que los mecanismos de defensa de la competencia estatales, a su vez esencialmente articulados con los propios de la Unión Europea, deben ser organizados por cada Comunidad Autónoma respecto de la actividad económica de su territorio respectivo; y, en segundo término, la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que ha reconocido globalmente, al margen ya de las precisiones propias de cada Estatuto, una competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas en la total materia del urbanismo (que es hoy, en la frase de un urbanista francés, un «orbenismo» y que incluye nada menos que «el contenido normal» del derecho de propiedad, lo que es una competencia estatal indiscutible), lo que ha llevado a una absurda e injustificable fragmentación del sistema jurídico urbanístico en diecisiete piezas, entre sí asistemáticas, contradictorias y que absolutamente en nada benefician al público, rompiendo además la unidad de mercado (uno de los principios integradores más indiscutibles en la totalidad de los

federalismos)⁶, del mercado inmobiliario en este caso, facilitando la constitución de oligopolios locales y aun de la corrupción más abierta⁷.

Por otra parte, resulta asombroso que el Estado no haya utilizado ni *una sola vez* (después del fracasado, en este punto, caso de la LOAPA) instrumentos esenciales de integración que figuran en la Constitución y que utilizan con absoluta normalidad los federalismos más estrictos, como son: 1.º Las Leyes llamadas «de armonización», que define así el art. 150.3 de la Constitución: «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios pa-

⁶ Cfr. la vieja exposición que un equipo que tuve el honor de dirigir y que presentamos en los inicios del sistema autonómico, aún no generalizado todavía, con el título *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980. Su influencia en la jurisprudencia constitucional ha sido venturosamente visible. Cfr. Sentencias constitucionales de 16 de noviembre de 1981, 28 de enero y 30 de noviembre de 1982, 28 de abril de 1983, 1 de julio de 1986, 8 de marzo de 1993, 20 de enero de 1994, 27 de junio de 1996, etc.

⁷ Sin duda, esa Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997 es la más desgraciada de toda la obra jurisprudencial, en general encomiable, del Tribunal Constitucional; nada menos que ¡declara *derogado* un precepto constitucional, el art. 149.3!, y un precepto absolutamente esencial, el que da valor supletorio al Derecho del Estado «en todo caso» respecto al Derecho de las Comunidades Autónomas. La Sentencia reciente, que ha absuelto del vicio de inconstitucionalidad a la Ley estatal del Suelo y Valoraciones de 1998, la Sentencia de 11 de julio de 2001, rectifica en parte la anterior de 1997, pero el daño causado por esta última ha sido gravísimo. Hay que notar que el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de julio de 1988 había reconocido que el Estado tenía competencia, en virtud del principio de «unidad de mercado», para legislar en materia de vivienda, materia que está enunciada en el mismo párrafo 3.º del art. 148.1 de la Constitución junto al urbanismo, siendo obvio que éste y la vivienda son rigurosamente inescindibles desde el punto de vista económico. Cfr., por todos, mi artículo «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, 1999, y mi colaboración a la obra conjunta *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, 2.ª ed., dirigida por J. M.ª Pérez Herrero, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2003.

ra 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. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad»⁸; este tipo de legislación es normal y conocido en los sistemas federales⁹; 2.º La «supervisión federal» del Estado respecto de la ejecución autonómica de las normas propias de éste¹⁰, supervisión igualmente indiscutida en todos los sistemas federales.

Si estas nada complicadas correcciones fuesen impuestas (para lo que no es precisa la menor revisión del texto constitucional y de los Estatutos), nuestro sistema autonómico, hoy aún en exceso ca-

⁸ Los Reglamentos en vigor del Congreso de los Diputados, art. 168, y del Senado, art. 142, prevén el procedimiento especial para esta clase de Leyes, nunca aplicado. La Sentencia sobre la LOAPA, 75/1983, de 5 de agosto, dijo: «No es contrario a la Constitución que las Leyes de Armonización sean utilizadas cuando en el caso de competencias compartidas se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación». No cabe una más explícita justificación de este instrumento constitucional, asombrosamente jamás utilizado.

⁹ El art. 72, apartado 2 de la *Grundgesetz* alemana faculta a la Federación a «legislar cuando sea necesaria una legislación mediante Leyes federales debido a que... 2. Lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica y en particular la preservación de la uniformidad de las condiciones de vida por encima de los límites territoriales de un Land». La utilización de esta competencia es normal, e incluso el Tribunal Federal Constitucional, como en todas las materias del art. 72, considera que esa apreciación es libre en el legislador federal, *sustráda al control de fondo del propio Tribunal*. Cfr. la colaboración de Vogel al *Manual de Derecho Constitucional* de Senda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, trad. esp., Madrid, 1996, p. 642, con indicación de Sentencias. J. Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, en el *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tomo IV, 2.ª ed., Heidelberg, 1999, p. 631.

¹⁰ Cfr. mi libro *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983 (y alguna corrección del mismo al incluirlo en mis *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985).

suístico y asistemático, podría ofrecerse como un modelo nada des-
deñable de Estado compuesto en el más exigente panorama del
Derecho Comparado.

Es una ganancia sustancial de nuestra Constitución de 1978,
por siempre venerada.

E. G. de E.