

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS

Ignacio Borrajo Iniesta

Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

1. INTRODUCCION

La Constitución de Estados Unidos de 1787 y la Constitución española de 1978 son, sin duda, textos legales muy diferentes, destinados a regir muy diferentes sociedades. No obstante, comparten un rasgo común: un sistema estatal o de gobierno descentralizado territorialmente. Esta distribución de poder entre un centro nacional (en terminología española el Estado central o las instituciones generales del Estado, en terminología angloamericana el gobierno federal) y varias unidades estatales periféricas (las Comunidades Autónomas en España, los Estados en América del Norte) ofrece una conformación muy distinta en las dos Constituciones mencionadas: el arreglo estadounidense surgió como una unión de varios Estados independientes; el compromiso español es un esfuerzo para reformar un Estado rígidamente centralizado que intenta gobernar un país multifacético. Pero en los dos casos, tal distribución de poderes se consigue mediante técnicas jurídicas similares: se establece en una Constitución escrita y se garantiza mediante Tribunales de Justicia.

Mi tarea ahora consiste en esbozar algunos paralelismos entre los sistemas jurídicos español y estadounidense, en cuanto regulan el funcionamiento de gobiernos federales o descentralizados. Para ello voy a examinar tres puntos sucesivos:

- 1) los textos legales, que son muy diferentes entre sí;
- 2) unas doctrinas desarrolladas por los Tribunales al interpretar ambas Constituciones, las cuales son curiosamente similares; y
- 3) algunas reflexiones finales sobre la infraestructura judicial que sostiene la descentralización constitucional del Estado en los dos países.

2. LOS TEXTOS LEGALES

No cabe duda que sería absurdo intentar ahora una descripción de los preceptos dedicados por las Constituciones de España y de Estados Unidos a descentralizar el Estado. Me limitaré a señalar dos puntos en los que ambas divergen tajantemente.

A) *La Constitución de Estados Unidos*

Es importante subrayar un dato que en Europa es fácil pasar por alto: la Constitución de Estados Unidos es una Constitución que tan sólo regula a los Estados Unidos; esto es, al gobierno federal. Cada uno de los 50 Estados miembros de la Unión tiene su propia Constitución. Constitución que es aprobada y modificada autónomamente por cada uno de ellos, sin intervención alguna por parte de ninguna autoridad federal. El pueblo de cada Estado define allí sus derechos constitucionales en cuanto ciudadanos del Estado, y establece y regula las instituciones que los gobiernan. La Constitución de Estados Unidos está dedicada a fundar las instituciones del gobierno federal o central, y a reconocer los derechos de los ciudadanos de la Federación.

Este aserto general no está exento de matizaciones. Para establecer la Unión federal, la Constitución roza algunos aspectos de la arquitectura de los Estados miembros. Originalmente, en 1787, su texto contenía apenas un manojo de prohibiciones aplicables a los Estados. La mayoría afectaba al ejercicio de las potestades mantenidas por éstos: la sección 10 del artículo I, y gran parte del artículo IV. La única limitación impuesta por la Constitución federal en la organización de los Estados era —y hoy todavía sigue siendo— la cláusula acerca de la «forma republicana de gobierno» o de Estado. Dicho precepto incorpora una garantía institucional que, en cualquier caso, los Tribunales declararon tempranamente que no podía ser hecha guardar judicialmente; su aplicación está deferida a los cauces políticos. Tan sólo tras la guerra civil, las Enmiendas hechas a la Constitución federal como consecuencia de la misma, y en especial la Enmienda XIV (1868), aumentaron sensiblemente los mandatos constitucionales respecto a los Estados. El efecto de aquélla sobre éstos aumentó sustancialmente debido a la creación de derechos fundamentales federales frente a los Estados, en favor de sus propios ciudadanos o de cualquier otro ciudadano de la Unión; derechos que podían ser desarrollados y aplicados por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno federal. Pero ese cambio no alteró el hecho de que la Constitución sea esencialmente un texto legal federal.

Es esencial acentuar este dato. Todavía en la actualidad, la Constitución norteamericana no regula las instituciones que deben gobernar a los Estados; y no enumera, ni contempla de ninguna forma, las

potestades atribuidas a los mismos. Es a los ciudadanos de los diversos Estados a quienes corresponde decidir en esas materias en sus respectivas Constituciones. Así se explica el inciso final de la Enmienda X: «Los poderes que no han sido delegados a los Estados Unidos en esta Constitución, ni prohibidos por la misma a los Estados, están reservados a los respectivos Estados, o al pueblo.» Por lo que atañe a la reserva de poder en favor de los Estados que efectúa la misma Enmienda, ha atormentado la teoría y la interpretación de la Constitución a lo largo de su historia. Han sido repetidos los esfuerzos para convertir la X Enmienda en una cláusula residual de poder, en favor de los Estados, garantizada federalmente; la cual limitaría, entonces, el ámbito de los poderes de la Federación. Estos esfuerzos, no obstante, siempre han acabado en fracaso. El último se materializó en la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo americano *National League of Cities versus Uesery* (1976); su completa abrogación en la posterior sentencia *García v. San Antonio Methropolitan Transit Authority* (1985) supone la plena vigencia en la actualidad de la tesis del Juez Presidente Stone, que relega la Décima Enmienda a la categoría de un simple truismo que afirma que se conserva todo aquello que no ha sido entregado.

En segundo lugar, la Constitución norteamericana pone en pie un mecanismo relativamente sencillo y directo para distribuir las competencias entre la Federación y los Estados. Al gobierno federal se le dota de un conjunto *limitado* o tasado de potestades. Por su parte, las competencias de los Estados son definidas en sus Constituciones respectivas, como se anotó antes. Esa mecánica ha sido condensada por el profesor Tribe en un axioma del federalismo norteamericano: la legislación o la actuación federal es inválida, salvo que se haya otorgado competencia para actuar en la Constitución federal; en cambio, la legislación o actuación estatal será siempre válida, o no ser que esté prohibida.

Por añadidura, la lista de los poderes atribuidos a la Federación no es larga o excesivamente compleja. Tales poderes están enumerados principalmente en la sección 8 del artículo I, que comprende 18 párrafos que delinean un haz de autoridad sin duda importante, pero relativamente estrecho y rudimentario, al menos en apariencia.

En cambio, la Constitución federal no atribuye ni salvaguarda potestad alguna a los Estados. Al menos la interpretación actualmente dominante, que se mira en el contenido vacío de la Enmienda X antes que en su mera existencia. Las atribuciones de competencia que efectúan cada una de las 50 Constituciones estatales, en favor de sus respectivas instituciones de gobierno, no están garantizadas por la Constitución de Estados Unidos, tal y como la misma es interpretada en la actualidad. Por consiguiente, desde el punto de vista federal las atribuciones de potestad en favor de los Estados son Derecho estatal, ergo jurídicamente irrelevante. Este planteamiento permite a cada Estado una amplia autonomía para diseñar su estructura estatal, pero imposibilita que se tengan en cuenta las competencias estata-

les cuando se construye en sede interpretativa la amplitud y la extensión de las potestades federales.

B) *La Constitución de España*

La Constitución de 1978 del Reino de España ofrece un neto contraste con la Constitución de Estados Unidos en estos dos puntos precisos, por no hablar de la cláusula de la forma de gobierno republicana. La Constitución española es un documento legal que abarca en sus normas tanto a las instituciones centrales del Estado como a las periféricas, las Comunidades Autónomas. Además, la Constitución divide las competencias entre los dos niveles de gobierno mediante un sistema altamente complejo.

Es bien cierto que el texto constitucional no instituye a las 17 Comunidades que existen en la actualidad. De hecho, en el momento en que la Constitución fue aprobada nadie sabía exactamente cuáles o cuántas iban a ser creadas; ni siquiera se estaba de acuerdo acerca de si la totalidad del territorio nacional se organizaría en entes regionales, o si algunas demarcaciones permanecerían sometidas a la administración directa del Estado central. Es también cierto que la Constitución española no regula explícitamente la organización de las Comunidades a ser creadas, aunque en el artículo 152 provee una garantía institucional para aquellas que asuman la potestad legislativa. Por último, es también innegable que el texto de 1978 no enumera las competencias que deban ser atribuidas a las Comunidades Autónomas, aunque una vez más un precepto constitucional, el artículo 148, proclama una garantía vaga pero real en ese tema.

Todos estos asuntos son remitidos a los Estatutos de Autonomía. Mediante estos instrumentos legales son creadas cada una de las Comunidades Autónomas, son definidas sus instituciones de autogobierno, y son enunciados sus poderes. Todo ello dentro de los límites y del esquema general instaurado por la Constitución. Su artículo 147 declara que los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad en particular, y que debe ser guardada y hecha guardar como parte integrante del ordenamiento jurídico estatal. Los Estatutos de Autonomía deben ser aprobados por las Cortes mediante ley orgánica, normalmente a partir de un proyecto propuesto por los representantes de los territorios que quieren constituirse en Comunidad Autónoma. Los Estatutos aprobados son extremadamente rígidos; todos requieren, como paso previo a una eventual reforma por parte de las Cortes, que el parlamento regional correspondiente otorgue su consentimiento, salvo en determinados supuestos de ampliación de competencias; y en determinados casos es necesario, como corolario, un referéndum de la población afectada.

Todos estos rasgos constitucionales de los Estatutos de Autonomía se suman al dato de que los mismos constituyen un parámetro para resolver no sólo sobre la validez de las leyes autonómicas, sino

también de la legislación estatal. Todo ello pone de manifiesto que los 17 Estatutos son legalmente, si no documentalmente, parte de la Constitución. Esa idea ha sido acuñada terminológicamente como el bloque de la constitucionalidad, explícitamente utilizada por el Tribunal Constitucional.

Si la instrumentación jurídica del Estado de las Autonomías es compleja, como acabamos de ver, no lo es menos el mecanismo puesto en pie para delimitar la distribución de competencias. El *sistema*, que es delineado por el apartado 3 del artículo 149, se apoya en fundamentos diametralmente opuestos a los de la Constitución norteamericana. Las instituciones centrales del Estado disfrutaban de una cláusula general de competencia, en tanto que las distintas Comunidades Autónomas sólo pueden ejercitar un número tasado de poderes: aquellos que han sido asumidos en sus Estatutos respectivos, dentro de los límites marcados por las competencias reservadas al Estado central, especialmente por los apartados 1 y 2 del mismo artículo 149. Sin embargo, hay que tener presente que el desarrollo de la Constitución ha venido prácticamente a invertir el esquema original. Los primeros Estatutos fueron redactados por las regiones nacionalistas, que se atribuyeron en listas larguísimas todas las potestades públicas que sus autores fueron capaces de imaginar. Para evitar la invalidación de los Estatutos por extralimitar el marco constitucional, esos amplios poderes fueron asumidos «sin perjuicio» de los poderes reservados a las instituciones centrales del Estado. Se convirtió de esta forma la lista constitucional de competencias reservadas al Estado central en la fuente de sus competencias. Los restantes Estatutos siguieron ese mismo camino tan velozmente como les fue posible.

Por añadidura, los *términos* de la distribución de competencias en España es muy diferente a la que prevalece al amparo de la Constitución de Estados Unidos. Incluso si la jurisdicción del Estado central estuviera limitada a la lista de competencias reservadas en el artículo 149, sus 32 párrafos son prometeicos. Una ojeada a sus contenidos ofrece un cuadro que puede ser resumido en dos pinceladas:

1) Estructuralmente, el ordenamiento jurídico resultante es el polo opuesto del americano: el Derecho común o general (es decir, el Derecho penal, civil y mercantil, en gran medida codificados) está en manos del centro, con la excepción foral. Las Comunidades Autónomas están investidas de potestades legislativas, principalmente en campos administrativos: la provisión de servicios y la regulación de la economía regional. Legislación que es construida en los intersticios del marco general que proveen las leyes estatales.

2) Materialmente, las competencias estatales son amplias. Pero en áreas importantes la gestión de las leyes estatales debe ser confiada a las autonomías. Es importante tomar nota de que el Estado central no ejerce ningún poder de gasto (*spending power*) en el sentido angloamericano, y que el sistema financiero es unificado en cuanto a los ingresos y descentralizado en los gastos. Asimismo, es de

crucial importancia el hecho de que las Comunidades Autónomas no ostentan poder judicial alguno; el sistema de tribunales está unificado, formando parte de las instituciones centrales del Estado, sin perjuicio de la colaboración administrativa de las autonomías.

C) *Una conclusión paradójica*

En resumen: es posible afirmar que la Constitución estadounidense y la española comparten un rasgo fundamental, pero por razones antitéticas. La Constitución de Estados Unidos es antigua, la más antigua de las Constituciones escritas vigentes en la actualidad; y su lenguaje sobre esa división de poderes que más adelante iba a ser denominada «federalismo» es escaso y amplio. La Constitución española es reciente, y rompe con el pasado y sus tradiciones de gobierno; aunque sus raíces, que se remontan a 1931, 1869 y 1812, ofrecen una guía como la ofrecen todos los fracasos, son sin duda remotas. Y su letra acerca de esa división de poderes que más adelante iba a ser denominada el «Estado de las Autonomías» es larga, densa, casuística, abundante y redundante.

Así, por razones exactamente opuestas, las dos Constituciones han tenido que reposar ampliamente en los tribunales de justicia para regir efectivamente sus respectivos sistemas de gobierno descentralizado. Ello es especialmente cierto para el Tribunal Supremo de Estados Unidos y para el Tribunal Constitucional español. Y resulta fascinante observar cómo estos dos Tribunales, aplicando dos textos legales muy diferentes, y con el trasfondo de unas culturas jurídicas igualmente diferentes, han hecho crecer doctrinas jurisprudenciales que son muy similares —funcional o incluso literalmente— para confrontar los problemas que inevitablemente surgen cuando se ordena jurídicamente un Estado federal o descentralizado.

3. LA SIMILITUD DE TECNICAS JUDICIALES

Primeramente voy a llamar su atención hacia tres doctrinas jurisprudenciales desarrolladas en el campo de la delimitación de competencias; luego nos desplazaremos a la intersección entre la distribución territorial de poderes y los derechos fundamentales.

A) *La delimitación de competencias: la necesidad de un equilibrio*

A.1) *Las doctrinas del Tribunal Supremo estadounidense.*

El Tribunal Supremo de Estados Unidos no ha encontrado demasiada ayuda en la letra de la Constitución al confrontar las tensiones derivadas de la construcción de una economía continental y una na-

ción libre, regida por varios gobiernos separados. El texto legal más frecuentemente utilizado ha sido la llamada cláusula de comercio, que se limita a declarar que el Congreso tendrá potestad para «Regular el comercio... entre los diversos Estados». Otros varios preceptos, de importancia menor, son igualmente escuetos.

Al interpretar estos preceptos constitucionales, el Tribunal Supremo ha desarrollado importantes doctrinas con las cuales razonar. Tres muy importantes van a ser aisladas y expuestas seguidamente.

1) La primera doctrina jurisprudencial que debe ser recordada ahora afirma que la potestad constitucional para regular el comercio abarca un amplio campo; en ese campo hay algunas materias que requieren imperativamente una norma nacional uniforme, mientras que otras materias pueden ser reguladas mejor de maneras diversas en las diferentes partes de la nación por los distintos legisladores locales. Esta doctrina fue pronunciada por el Tribunal Supremo en *Cooley versus Board of Wardens of the Port of Philadelphia* (1851), y todavía en la actualidad mantiene su vigor.

¿Cuáles son las consecuencias de la doctrina sentada en *Cooley*? El Tribunal Supremo no interpretó la competencia del Congreso sobre el comercio interestatal como un desapoderamiento de los Estados en esa materia. Los Estados miembros de la Unión podían lícitamente regular la actividad económica dentro de su territorio. Pero, simultáneamente, el Tribunal sostuvo que de la misma Constitución brotaban límites al ejercicio de los poderes estatales, siempre que afectaran al ámbito sometido al Congreso, esto es, al comercio entre Estados. De esta forma, en ausencia de leyes federales que regularan uniformemente las actividades económicas desarrolladas en varios Estados, se aceptó la aplicación de los Derechos estatales, pero dentro de ciertos límites que salvaguardaran el tráfico interestatal. El Tribunal en *Cooley* señaló que los Estados no podían regular aquellas materias que requiriesen uniformidad en todo el territorio nacional. Con esta fórmula, los aplicadores de la Constitución tuvieron a su disposición una poderosa herramienta para mantener los canales del comercio interestatal libres de barreras, cargas indebidas y discriminaciones, canales que crecieron y entrelazaron incansablemente el creciente número de Estados en un mercado único nacional a lo largo del siglo XIX. Pero al mismo tiempo se respetaron las numerosas normas estatales que, en defecto de leyes federales, procuraban la protección de los intereses públicos. El mismo Tribunal Supremo resumiría así la situación: «en tales casos [cuando una ley estatal es impugnada alegando que lesiona al comercio nacional], cuando el Congreso no haya actuado, al amparo de la cláusula de comercio es este Tribunal, y no los legisladores estatales, el árbitro último de las demandas contrapuestas de los intereses nacionales y estatales en juego».

2) La doctrina *Cooley* se basa en la naturaleza de las cosas. Como diría el Tribunal, cualesquiera materias que fueran por su naturaleza nacionales, o admitieran tan sólo un sistema o plan normativo unifor-

me, permitían sostener en justicia que tenían una naturaleza tal que requería estar sometida exclusivamente a la legislación del Congreso. Lo cual no era decir mucho, y los cien años siguientes a 1851 fueron testigos de la acumulación de numerosas doctrinas que intentaron dibujar delimitaciones competenciales más precisas. El Tribunal Supremo alcanzó finalmente un modelo teórico que se comprobó satisfactorio, o al menos el menos insatisfactorio, hasta la actualidad. Es la técnica de la ponderación (*balancing*). Fue formulada con plena autoridad en la sentencia *Southern Pacific Co. versus Arizona* (1945), y hoy es aplicada tal y como fue reformulada en *Pike v. Bruce Church Inc.* (1970). Esta es la segunda técnica judicial a la que hemos de referirnos.

Cuando la validez de una ley es puesta en cuestión alegando la cláusula de comercio, el Tribunal Supremo sopesa los diversos intereses implicados, tanto los locales como los nacionales, y toma además en consideración la amplitud y la naturaleza de la carga sobre el comercio, esto es, sobre las actividades interestatales sometidas a normación. Así formula la regla la sentencia *Pike*: «cuando la ley [enjuiciada] regula de manera imparcial, con el fin de realizar un interés público, local y legítimo, y sus efectos sobre el comercio son sólo incidentales será confirmada, a no ser que la carga que imponga sobre tal comercio sea claramente excesiva en relación con los supuestos beneficios locales. Si se encuentra una finalidad local legítima, entonces la cuestión se convierte en un problema de grado. Y la amplitud de la carga que será tolerada dependerá, naturalmente, de la naturaleza del interés local concernido, así como de si podría ser promovido igual con un impacto menor en las actividades interestatales».

3) La tercera técnica judicial a la que hay que hacer referencia consiste en el apoyo de las decisiones del Tribunal Supremo en la voluntad del Congreso. Esta técnica ha sido empleada bajo dos formas distintas: la doctrina de la preención, y la doctrina del silencio del Congreso.

El Tribunal fundamenta sus resoluciones en la voluntad del Congreso cuando existe un conflicto de normas entre leyes federales y estatales. Entonces, el Tribunal debe determinar, a la vista de la situación fáctica de litis, el efecto que provoca la ley aprobada por el Congreso sobre las leyes estatales aplicables; determinación sometida a la «cláusula de supremacía» de la Constitución (art. VI, ap. 2), que declara superior a cualquier norma estatal a la Constitución y las leyes federales válidas. Desde luego, cuando existe una contradicción en el texto de las leyes federal y estatal involucradas, la respuesta viene dada sola: la norma estatal es desplazada por la ley federal, cuyos preceptos rigen la disposición del litigio. Los problemas aparecen cuando el conflicto de leyes alegado por las partes no es inequívoco.

Resolviendo este tipo de problemas es como el Tribunal Supremo estadounidense desarrolló su doctrina de la preención. La doctrina tiene antiguos precedentes: la primera sentencia en que se aplicó la

cláusula de comercio, la importante *Gibbons versus Ogden* (1824), fue finalmente resuelta en términos de preención. Su formulación contemporánea proviene de la sentencia *Hines v. Davidowitz* (1941). El Tribunal se apoya en el propósito del Congreso tal y como ha quedado plasmado en la ley federal, ya sea en sus términos literales, ya implícitamente; en este caso el propósito del legislador debe ser deducido de factores tales como la amplitud y complitud de la normativa federal, la intensidad del interés federal en la materia, las necesidades administrativas de la gestión y aplicación de la ley, etc.

La segunda doctrina que trae a colación la voluntad del Congreso se mantiene en un discreto segundo plano en la teoría constitucional americana, mas su importancia en la arquitectura constitucional es enorme. En algunos casos, el Tribunal Supremo ha fundado sus sentencias en la voluntad del Congreso, a pesar de no existir ninguna ley federal que regulase la materia en litigio. En la doctrina del silencio del Congreso, como se la denomina, el Tribunal resuelve aplicar o inaplicar una norma estatal, dependiendo de si la norma en cuestión es compatible con la ausencia de legislación federal en la materia, ausencia que denota una voluntad implícita del Congreso. Algunas materias son confiadas por la Constitución al gobierno federal; destacadamente el comercio interestatal; en esos campos es posible que el Congreso no haya aprobado ley alguna. Tal silencio puede indicar una aceptación tácita de que se mantenga la regulación de la materia en manos estatales; o puede significar un propósito implícito de que la materia quede sin regular, abierta a la libre autonomía privada sometida a las leyes generales. Dependiendo de esta alternativa, una normativa estatal en la materia concordará o conflagrará con la voluntad del Congreso, implícita en su silencio, y por consiguiente deberá ser guardada o ignorada por los tribunales.

Esta elaborada doctrina encuentra su principal fuente en la sentencia *In re Rahrer* (1891). Constituye el basamento de una doctrina tan importante como la de la potestad del Congreso para redefinir los límites de la competencia federal y estatal sobre el comercio, tal y como ha sido formulada en *Prudential Insurance Inc. v. Benjamin* (1946).

¿Cuál es la utilidad de estas técnicas que permiten que los tribunales sostengan sus sentencias en la voluntad del Congreso? Porque así sus decisiones no se fundan en la Constitución. Con ello se consigue flexibilidad en un área, la alocación territorial de poderes públicos, en que es imprescindible un reajuste continuo al compás de los cambios sociales y económicos. Y esos reajustes suelen estar electrizados políticamente, y suelen requerir la valoración de complejos datos técnicos y hechos legislativos. La flexibilidad se obtiene, pues, porque los tribunales, al aplicar la voluntad del Congreso, permiten que las fuerzas políticas, económicas y sociales eleven sus quejas a las cámaras legislativas; y si consiguen persuadir al Congreso, éste puede legislar modificando los linderos trazados judicialmente entre la federación y los Estados. Todo ello sin menoscabar la jurisdicción

de los tribunales. El terreno queda de esta forma abierto a una evolución continua desarrollada por el Congreso y los tribunales federales, aquél legislando y éstos juzgando, sin embarazosas interferencias mutuas ni espinosos conflictos constitucionales.

A.2) *Correlaciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

El Tribunal Constitucional español, al amparo de la Constitución de 1978, es el último árbitro en los conflictos entre las instituciones generales o centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, así como en los desencadenados entre estas últimas. El Tribunal ha realizado su tarea con prudencia y éxito, lo que ayuda a explicar la vitalidad y la mejora de peligrosas tensiones en la vida política española de la década de 1980.

Desde nuestra perspectiva es de sumo interés observar que en el desempeño de sus funciones el Tribunal Constitucional ha impulsado técnicas similares a las creadas por el Tribunal Supremo norteamericano. El hecho es aún más notable dado que la cultura jurídica española es conceptualista hasta el linde del formalismo, con una sólida tradición judicial de aplicación literalista estricta de la legislación, especialmente en el ámbito del derecho público. Y el Tribunal Constitucional, aunque por fuerza de su aplicación cotidiana de la Constitución, y por la elevada cualificación de sus miembros, ha llevado a cabo un dramático cambio en esa tradición judicial, se ha mantenido no obstante apegado a la cultura jurídica conceptualista. Por el contrario, los tribunales angloamericanos se encuadran en una cultura jurídica pragmática, fuertemente influenciada por la escuela realista que floreció en el primer cuarto de este siglo, y que fue consagrada en el firmamento constitucional a partir de 1937.

A pesar de estas diferencias, y de que el Tribunal Constitucional no parece haber tenido en cuenta la experiencia federal americana, las tres técnicas judiciales examinadas anteriormente han sido utilizadas por el Tribunal español, como antes que él lo hiciera el Tribunal Supremo estadounidense, para resolver los conflictos surgidos en el funcionamiento del sistema descentralizado de gobierno.

1) La doctrina *Cooley*, acerca de las materias que requieren la uniformidad propia de una normativa nacional, tiene un paralelo en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto material de bases. Esta doctrina se ha originado en los preceptos del bloque de la constitucionalidad (la Constitución y los Estatutos de Autonomía) que dividen la competencia sobre algunas materias de acuerdo con el siguiente esquema: se reserva al Estado central las bases o la legislación básica, y se atribuye a las Comunidades Autónomas la potestad de desarrollo y ejecución. Las materias así descentralizadas incluyen áreas tan importantes como el crédito, banca y seguros; la re-

gulación del estatuto de los funcionarios públicos, del procedimiento administrativo y de la contratación pública; régimen minero y energético; protección del medio ambiente; seguridad social, y sanidad pública.

En la capital sentencia *Diputaciones catalanas* (32/1981) el Tribunal Constitucional rechazó la interpretación formalista de esos preceptos, que en aquellos momentos era corriente entre los escritores jurídicos y los líderes políticos. El Tribunal profesó una concepción material que, en esencia, viene a decir que en las materias sometidas al binomio bases estatales-desarrollo autonómico, la Constitución ha confiado a las instituciones centrales del Estado aquellos aspectos que son básicos para la totalidad o para los intereses públicos: debe existir un mínimo común denominador en la normativa sobre esa materia, e incluso, cuando resulte imprescindible, no sólo legislación, sino también actuación ejecutiva estatal, como es el caso del Banco de España.

Esta interpretación material de las bases ha permitido al Tribunal Constitucional trazar los límites entre el gobierno central y los periféricos prestando una detenida atención a los hechos y circunstancias específicos de los diferentes sectores, y sin otorgar un indebido peso a la forma y estado de la legislación que arbitrariamente exista en cada materia, legislación normalmente preconstitucional e inadaptada al nuevo Estado autonómico.

2) El Tribunal Constitucional se ha visto también llevado al mundo de la ponderación. Este resultado se ha producido a pesar del sistema de alocaión de competencias establecido por la Constitución de 1978. Recordarán sin duda que el bloque de la constitucionalidad provee una lista de potestades de cada Comunidad Autónoma, atribuidos en sus respectivos Estatutos; y una lista de potestades reservadas para el Estado central, que llena de contenido positivo la cláusula residual general del artículo 149.3. La consecuencia normal de tal sistema debería ser que, si hubiera un choque entre la legislación o la actuación estatal y autonómica, no habría más que situar la ley o la actuación administrativa en causa bajo uno de los títulos o atribuciones constitucionales de competencia; el resultado dependería únicamente, pues, de si la materia o el poder en conflicto correspondía a los atribuidos a las Comunidades Autónomas, o a los reservados al gobierno central.

Las cosas no son tan sencillas, sin embargo. Y aunque este tipo de razonamiento puede ser extendido hasta permitir la resolución de algunas cuestiones complejas, acaba quebrando ante determinados tipos de conflicto: aquellos en que varios títulos de competencia tropiezan unos con otros. Esa clase de supuestos ha sido enfrentado por el Tribunal en áreas tales como medio ambiente, protección del consumidor o fomento y regulación de la cinematografía. Quizá esta última materia suene extraña a un oyente estadounidense. Los pequeños países europeos, orgullosos de sus culturas propias, pero con

mercados demasiado angostos para sostener una industria cinematográfica nacional, han seguido desde hace tiempo políticas de protección y fomento de sus producciones de cine. Es lógico que las Comunidades Autónomas, especialmente las nacionalistas, hayan asumido con el máximo interés esta materia. Pero sobre ella colisionan diversas atribuciones de potestad: las autonomías normalmente tienen competencia sobre cultura, espectáculos públicos, ocio y tiempo libre, lengua regional, etc.; las instituciones centrales, por su parte, también tienen competencia en cultura, así como otros títulos de intervención: medios de comunicación social, hacienda, comercio exterior. Sin duda, el esfuerzo para dibujar en este área líneas divisorias netas y tajantes resulta inútil. Desde su primera sentencia en la materia, en 1984, el Tribunal Constitucional ha declarado esa idea; y no ha dudado en reconocer con franqueza que en esta materia existe «un entrecruzamiento de varios títulos competenciales, sometidos en cada hipótesis individual de controversia a complejas valoraciones acerca de cuál debe prevalecer». Pero la Constitución divide al poder público ahí entre los gobiernos nacional y autonómicos. Luego para resolver conflictos a la luz del esquema constitucional, el Tribunal se ha fundado en «la razón o finalidad de la norma atributiva de competencia», en «el contenido del precepto discutido», su propósito o finalidad y su efecto real, particularmente en relación con las actividades de la contraparte.

Este hilo argumentativo es una ponderación a partir de los hechos de los casos individuales, aunque rudimentaria en su formulación explícita.

3) El Tribunal español ha tenido buen cuidado de fundar muchas de las soluciones que ha tenido que ofrecer en estas espinosas cuestiones autonómicas, no en la roca de la Constitución, tan sólida que es inmodificable, sino en el suelo fértil de la voluntad de las Cortes, del legislador estatal. La mejor ilustración la ofrecen las sentencias que explican la competencia «básica» de las instituciones estatales centrales en ciertas materias. El Tribunal ha declarado, a partir de su cardinal decisión *Diputaciones catalanas* (32/1981), que es a las Cortes a quien constitucionalmente les está conferida la potestad para definir qué es básico en una determinada materia; al Tribunal Constitucional le corresponde revisar las declaraciones legislativas a la luz de la Constitución, la cual permite, no obstante, una amplia gama de posibilidades abiertas a la configuración legal apoyadas en opciones políticas.

Por lo tanto, cuando el Tribunal interpreta la división de poderes en una materia dada, traza la línea allí donde entiende que ha sido fijada por las Cortes, dentro de los amplios márgenes constitucionales. Por descontado, dentro de tales márgenes los límites declarados por el Tribunal, como ya ha ocurrido en diversos puntos.

Las bases de una materia deben ser declaradas formalmente mediante ley, y a partir de su sentencia *etiquetaje en catalán* (69/1988)

el Tribunal ha mostrado su intención de ser estricto en este punto. Sin embargo, ese requisito de un previo debate parlamentario y de una explícita decisión legal sobre cuestión tan importante no puede ser exigido en materias reguladas por legislación preconstitucional, o incluso anteriores a la aprobación de los Estatutos (1979-1983). Respecto a estas situaciones, el Tribunal Constitucional entiende que las bases de la legislación pueden ser inducidas de las leyes y reglamentos actualmente en vigor. Lo cual ha permitido legislar a las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus poderes de desarrollo y ejecución, sin tener que aguardar a que las Cortes actúen. Pero, simultáneamente, esa tesis ha permitido que las sentencias del Tribunal Constitucional se funden en las leyes estatales, no directamente en la Constitución.

Ya se hagan derivar las bases de una materia de los textos de leyes aprobadas después de 1983, ya del sistema y espíritu de la legislación anterior, la apoyatura del Tribunal Constitucional en las mismas es equivalente a la fundamentación del Tribunal Supremo en la voluntad del Congreso en supuestos de preención. No ha habido, en cambio, sentencia alguna del Tribunal español afirmada llanamente en la ausencia de legislación estatal en una determinada materia, todavía.

B) Federalismo y derechos fundamentales

Las cuestiones de distribución territorial de poder son rara vez de interés sólo para los gobiernos involucrados. Existe habitualmente un tercero: ciudadanos individuales, asociaciones o sociedades y empresas. Tales sujetos particulares se ven, sin duda, afectados por el equilibrio de poderes entre los gobiernos central y periféricos: puede ser debido a que se les aplican leyes estatales en vez de legislación local, o viceversa; o bien porque sufren o se benefician de la actuación seguida por alguna de las administraciones. La alegación, por parte de los particulares, de la división federal de competencias hace aparecer un interesante fenómeno jurídico: el crecimiento de derechos constitucionales en la «penumbra» de los títulos de competencia.

La experiencia angloamericana ofrece prueba indudable de tal fenómeno: individuos y empresas que buscan refugio en la división federal de poderes, y derechos económicos y sociales fundados en atribuciones de potestad. La cláusula de comercio del artículo I.8.3 vuelve a mostrarse como paradigma de este aserto. En su literalidad, el precepto no es más que una desnuda atribución de potestad: el Congreso tendrá poder para regular el comercio entre los varios Estados. Pero está fuera de toda duda que esta cláusula ha sido empleada como una potente herramienta contra la legislación de los Estados, impugnada como invasión de la autoridad del Congreso. A la sombra de esta autoridad creció la libertad de comercio interestatal, fuente

de vitales derechos económicos en el siglo XIX, como lo atestiguan las sentencias *Gibbons versus Ogden* (1824), *Welton v. Missouri* (1876) o *Wabash Railways v. Illinois* (1886). Y ahora, en la América contemporánea, la misma cláusula es fuente de derechos no menos importantes, ahora derechos políticos o sociales (*civil rights*), como lo muestran las sentencias *Edwards v. California* (1941) y *Shapiro v. Thompson* (1969), o incluso el litigio en torno a la Ley federal de Derechos Civiles de 1964.

Desde luego, los particulares que alegaban la distribución territorial de poderes no estaban luchando tan sólo, o ni siquiera, por una Unión más perfecta. Estaban persiguiendo sus propios intereses legítimos, que resultaban estar conectados a la estructura federal de poder. Este aserto es fácilmente comprobable. Baste recordar ahora el dato de que la cláusula de comercio fue invocada no sólo para recortar las infiltraciones de los Estados en el ámbito reservado a la competencia exclusiva del Congreso; también fue alegada, por los mismos intereses muchas veces, para impedir que el Congreso sobrepasara su limitado señorío, e invadiera el área sometida a los Estados. Esta ambivalencia de la cláusula de comercio fue singularmente destacada en la larga batalla constitucional lanzada contra la regulación de la economía protagonizada por Roosevelt, batalla que finalizó con las sentencias del *New Deal* y la rupturista sesión del Tribunal Supremo de 1936. Ese episodio muestra sin lugar a dudas que los empresarios recurrentes no estaban tanto interesados en defender la competencia del Congreso frente a los Estados, o los poderes estatales ante el Congreso; su interés estaba en mantenerse libres de interferencias administrativas, ya vinieran de los Estados, ya de la Federación.

En muchos de estos litigios las administraciones federal y estatales no estaban enfrentadas; por el contrario, en más de una ocasión se apoyaron mutuamente contra los recursos de los particulares. Cuando las compañías interestatales de ferrocarriles tuvieron finalmente éxito en su largo combate contra el intervencionismo de los Estados en sus actividades, el Congreso aprobó legislación reguladora en la materia. Y cuando el Tribunal Supremo declaró inválidas las leyes estatales que prohibían o sometían a drásticos límites el comercio de bebidas alcohólicas, el Congreso autorizó expresamente a que aquéllos siguieran regulando la materia, originándose un embarazoso episodio constitucional. La forma de apoyar los esfuerzos de los Estados fue diferente, pero inequívoca. Estos también sostuvieron a la Federación frente a los particulares: así, p. ej., emitiendo alegaciones en favor de la legislación federal litigiosa en los muchos procesos judiciales del *New Deal*.

No se debe caer en la idea de que el federalismo es invocado por los particulares para refrenar la actuación gubernamental, ya sea en el plano económico, social, religioso o de los derechos individuales. La necesidad de resolver cuestiones federales forma parte integrante del sistema, y permea su funcionamiento cotidiano. En cualquier relación o conflicto entre particulares puede siempre aparecer involu-

crada una mezcla de leyes federales y estatales; de ahí el endémico interrogante acerca de cuál de ellas resulta aplicable, o hasta qué punto norman cada una la relación o el conflicto de marras.

En España existen claros síntomas de que se está produciendo una interacción similar entre la descentralización política y los derechos fundamentales en el ordenamiento. Permitaseme recordar simplemente una línea jurisprudencial que enfila hacia un régimen equivalente a la libertad de comercio interestatal de Estados Unidos, y que en España se desarrolla bajo la égida de la unidad del mercado. La jurisprudencia iniciada en la capital sentencia *centro de contratación de cargas* (37/1981), se mantiene sobre la siguiente premisa: las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus potestades para regular transacciones privadas en su territorio, incluso si provocan repercusiones de hecho más allá de su demarcación, en beneficio de su comercio o economía interna o para proteger a sus consumidores; pero de ninguna manera pueden romper la unidad del mercado nacional. Esa unidad está garantizada por varios preceptos de la Constitución. Algunos de los más relevantes tienen por objeto reservar al Estado central competencia exclusiva sobre la legislación civil, mercantil y penal. Al amparo de esas atribuciones de poder al centro del Estado, el Tribunal Constitucional ha invalidado varias normas autonómicas que interferían sustancialmente con la autonomía privada, o que restringían sustancialmente la capacidad empresarial.

Ahora bien: al contrario que en Estados Unidos, la mayoría de la jurisprudencia y la teoría acerca del Estado de las Autonomías ha sido alentada por conflictos y litigios entre entes públicos. Las jóvenes Comunidades Autónomas han buscado afirmar sus competencias, y el viejo gobierno central se ha resistido a ceder las suyas. Los conflictos, pues, han menudeado, y el Tribunal Constitucional ha sido llamado a resolverlos con una frecuencia inusitada en Alemania Federal o en Italia. Pero la experiencia norteamericana sugiere que, tan pronto como la legislación autonómica se infiltre en la normativa de la vida diaria, se suscitarán conflictos de Derecho estatal-autonómico sin relación alguna con luchas entre Administraciones. Conflictos que serán planteados no ante el Tribunal Constitucional, sino ante los tribunales inferiores.

Esta última observación nos lleva derechamente al tercer tema objeto de estas líneas: el sistema judicial que garantiza la descentralización en Estados Unidos y en España.

4. LA INFRAESTRUCTURA JUDICIAL

Las diferencias entre el sistema estadounidense y el español, en este plano decisivo, son importantes e iluminantes.

En los Estados Unidos, los tribunales de la Federación coexisten con los tribunales propios de cada uno de los 50 Estados. Cada uno de los poderes judiciales estatales es normado, administrado y man-

tenido por el Estado respectivo con absoluta independencia, sin más límites que los impuestos por algunos derechos federales fundamentales: el derecho al proceso debido en Derecho, a la igualdad de la ley, a la inviolabilidad, etc. En lo que atañe a los tribunales federales, su estructura básica sigue siendo la que estableciera la fundamental Ley de Justicia Federal de 1789: un primer estrato de tribunales de instancia (los Tribunales de Distrito, que abarcan un Estado o una subdivisión del mismo); un segundo estrato de tribunales de apelación (antes los Tribunales de Circuito, luego reemplazados por los Tribunales de Apelación de territorio multiestatal, así como diversos tribunales de jurisdicción especializada); y en tercer lugar, el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Los tribunales federales tienen jurisdicción para resolver cualquier caso o controversia que: *a*) sometida a las leyes federales, o *b*) que enfrente a partes de distinta ciudadanía estatal. La jurisdicción federal no es exclusiva, sino parcialmente coincidente con la jurisdicción que ejercen los tribunales estatales. En cualquier caso, el Tribunal Supremo federal está en el centro pivotal del sistema. A través de sus varias potestades de apelación, el Tribunal preside el funcionamiento de todo el conjunto, sometiendo a supervisión la actuación de todos los tribunales, federales y estatales, y ofreciéndoles una orientación interpretativa.

En este aspecto se puede aprender mucho en España. Afirmo eso porque nuestro sistema judicial sufre tensiones para resolver adecuadamente los conflictos generados por el Estado de las Autonomías no en la resolución de los casos concretos, sino en relación con la generalidad de los asuntos pendientes.

El sistema español de tribunales es complejo. Se organiza en cinco ramas: civil, penal, administrativo, social y militar. Esos órdenes judiciales están unidos por lo general tan sólo por la cabeza, aunque el propio Tribunal Supremo actúa en Salas completamente separadas, que conocen en recurso de la actuación de los tribunales inferiores pertenecientes a cada uno de los órdenes judiciales. En términos muy generales, cabe decir que cada rama judicial está estructurada en tres niveles: Juzgados, Audiencias Territoriales y la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

Este sistema no fue modificado por la Constitución de 1978, que remitió al legislador nacional la estructura y regulación de los tribunales, dentro del respeto de ciertos principios básicos. Pero impulsó la creación de un Tribunal nuevo, el Tribunal Constitucional, con tres clases de potestades: el control de la constitucionalidad de las leyes, la solución de los conflictos entre poderes públicos, y la salvaguardia de algunos de los derechos fundamentales y libertades públicas. Las ideas kelsenianas que prevalecían entonces empañaron el hecho de que el Tribunal Constitucional es un tribunal de justicia en el pleno significado de la expresión, a pesar de estar organizado y administrado de manera separada respecto a los restantes tribunales. Es el tribunal de última instancia, a pesar del mantenimiento del antiguo Tribunal Supremo: el Tribunal Constitucional conoce en re-

curso de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Supremo, mientras que este último no puede revisar en circunstancia alguna las resoluciones aprobadas por aquél. La situación es similar a la del Estado de Nueva York, en donde el denominado Tribunal Supremo está sometido a la potestad de revisión en recurso del Tribunal de Apelación.

No obstante, el Tribunal Constitucional no ostenta una potestad general de revisión, como tiene el Tribunal Supremo. La jurisdicción de aquél se encuentra limitada a las tres materias enunciadas por la Constitución, y que fueron reseñadas antes. Y enjuicia las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo, o por cualquier otro tribunal que actúe en última instancia, desde un fundamento único: la protección de algunos derechos fundamentales, los listados en los artículos 14 al 30 de la Constitución. Aunque una vez sentada esta afirmación de principio, hay que advertir inmediatamente que el contenido de los derechos amparables es tal, que la limitada jurisdicción del Tribunal Constitucional amplía con facilidad los aparentemente estrechos límites que la confinan. Es suficiente ahora señalar que entre los derechos amparables se encuentran el de igualdad y el de tutela judicial efectiva, equiparables a los angloamericanos derechos a la igual protección de las leyes y al derecho a un proceso debido en Derecho. A los que hay que añadir otros muchos derechos y libertades de gran alcance. En el amparo de esos derechos fundamentales, la jurisdicción del Tribunal Constitucional resulta ser amplia y fuerte. Al ejercerla, somete a una estricta supervisión judicial todas las decisiones de los tribunales inferiores desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

Esta realidad se encuentra bien lejos de la primera tesis de Kelsen acerca de los Tribunales Constitucionales como legisladores negativos, separados y sin relación con los tribunales «ordinarios». El problema es que esta visión dualista ha impregnado la organización de los tribunales, también cuando deben enfrentarse a los conflictos generados por el Estado de las Autonomías.

La idea original que presidió la organización y actuación de los tribunales fue dividir los conflictos autonómicos entre el Constitucional y los tribunales «ordinarios». El primero se limitaría a los conflictos constitucionales de poderes; el papel de los segundos no fue precisado positivamente, pero se entendía que conocerían los conflictos legales, no constitucionales. Debido a esta concepción, y debido a que la casi totalidad de los litigios han llegado hasta ahora como resultado de choques entre las administraciones autonómicas y la central, la mayor parte de los casos han sido encauzados directamente al Tribunal Constitucional, saltándose a los restantes tribunales. Y el Tribunal Constitucional, cumpliendo su deber hasta el máximo, ha aceptado una amplísima interpretación de su jurisdicción en única instancia sobre conflictos autonómicos. El Tribunal ha prestado de esta forma un servicio fundamental, a través de sentencias importantes y llenas de autoridad. Pero están apareciendo síntomas de que la situación no puede mantenerse de esa forma.

Primero, existe una enorme carga de asuntos pendientes ante el alto tribunal. Y la tendencia apunta hacia un crecimiento indefinido, ahora que ya están en pleno funcionamiento 17 Comunidades Autónomas para alimentarla, y la cooperación intergubernamental sigue siendo muy deficiente. Esto lleva a que muchas sentencias resuelvan cuestiones de detalle, desarrollando y distinguiendo los grandes principios establecidos en la jurisprudencia anterior, o incluso limitándose a aplicar la doctrina establecida a situaciones repetitivas. En segundo lugar, resultan cada vez más patentes las insuficiencias de la jurisdicción en única instancia del Tribunal Constitucional. Este se ve forzado a resolver sometido a la necesidad urgente de ofrecer una única solución posible a conflictos que son habitualmente difíciles, agudamente politizados o que implican complejas cuestiones técnicas o financieras; y todo esto debe hacerlo con una capacidad probatoria limitada, y sin contar con instancias inferiores que hayan deliberado y enjuiciado el problema con anterioridad, que hayan desarrollado unos autos completos, y que se hayan responsabilizado por preservar adecuadamente los intereses en juego mediante las adecuadas medidas cautelares.

Hay todavía más: aun si el Tribunal Constitucional consiguiera remontar indefinidamente las dificultades que le asedian, no sería suficiente. Esto es así porque la jurisdicción del Tribunal está diseñada para resolver tan sólo uno de los tipos de conflictos originados por la descentralización: los que surgen del choque entre las instituciones centrales y las periféricas del Estado. Mas como enseña la lógica y la experiencia norteamericana, ese tipo de conflicto es tan sólo uno entre los varios que pueden plantearse, y ni siquiera el más usual o importante una vez que el sistema autonómico se haya desplegado completamente. Muchas controversias entre sujetos puramente privados conllevan cuestiones autonómicas, especialmente la aplicación de leyes estatales y regionales que pueden colisionar, o ser combinadas en diferentes interpretaciones; a lo que hay que añadir, por supuesto, los conflictos que estallan entre particulares y entes públicos, o que involucran a entidades públicas que no tienen acceso directo al Tribunal Constitucional: las corporaciones locales ofrecen un ejemplo importante; las sociedades y organismos públicos, otro. La totalidad de estos tipos de litigios se encauzarán, necesariamente, a través de los tribunales inferiores. Incluso muchos conflictos que enfrentan a las administraciones autonómicas y la estatal, siempre que no se refieran a la anulación de leyes, pueden ser presentados alternativamente ante el Tribunal Constitucional o ante los otros tribunales: depende de la voluntad del actor. Y si los tribunales inferiores (especialmente el Tribunal Supremo) aceleraran la resolución de tales procesos, actuarían mucho más rápidamente que el sobrecargado Tribunal Constitucional.

Todas estas observaciones ponen al descubierto una estructura judicial sometida a riesgos serios de fractura, a exceso de trabajo y, finalmente, al desprestigio. Su deslegitimización afectaría de lleno al

propio Estado de las Autonomías, y a su estabilidad. Mientras el Tribunal Constitucional y los restantes tribunales mantengan la distorsionada idea de que sus esfuerzos para resolver los problemas jurídicos del Estado de las Autonomías no guardan relación, están separados en dos esferas jurisdiccionales distintas y separadas, no combinarán sus esfuerzos y puede que lleguen a mantener líneas jurisprudenciales divergentes. Lo cual no sólo sería perturbador, sino que seguiría siendo enormemente inefectivo: el Tribunal Constitucional seguiría hundiéndose en un torrente de asuntos que seguiría causando dilaciones y que erosionaría la confianza en la capacidad institucional del Tribunal para ofrecer soluciones en el momento en que son precisas. La situación tampoco sería adecuada para los restantes tribunales: en algunos tipos de casos no podrían contar con ninguna orientación interpretativa por parte del supremo intérprete de la Constitución, y en otras áreas permanecerían inactivos, sin poder cooperar con el Tribunal Constitucional como tribunales de primera instancia. El resultado final de esta evolución podría, quizá, consistir en una acentuada cooperación entre las distintas administraciones, o también, en una escalada conflictiva impulsada por la acción directa. De cualquier forma, las relaciones entre particulares, regidas simultáneamente por leyes estatales y autonómicas, quedarían posiblemente en confusión.

Lo curioso es anotar que esta situación no es un resultado inevitable a la luz del Derecho español vigente. La Constitución y las Leyes que regulan la planta de los tribunales (principalmente la LOTC-1979 y la LOPJ-1985) no erigen un muro entre el Tribunal Constitucional y los restantes tribunales. Sus preceptos no obligan al Tribunal Constitucional a solventar todos los conflictos ejercitando únicamente su jurisdicción en única instancia; y tampoco reducen a los tribunales inferiores a enjuiciar, desconectados totalmente del Tribunal Constitucional, una variedad residual de casos menores. El Tribunal Constitucional puede, desde luego, colaborar con los tribunales inferiores mediante las cuestiones de inconstitucionalidad que éstos pueden remitirle. Más importante, sin embargo, es el dato de que el Tribunal Constitucional puede revisar en vía de recurso cualquier resolución judicial que resuelva cuestiones autonómicas. Esta potestad de control nace de la conjunción de los factores: la jurisdicción del Tribunal sobre conflictos relacionados con el Estado de las Autonomías (art. 161 Const.) y su responsabilidad acerca de la actuación correcta de todos los tribunales al amparo del imperativo de tutela judicial efectiva (art. 24 Const.). Cualquier decisión de un tribunal que afecte a la distribución autonómica de competencias, su funcionamiento institucional o el ensamblaje entre sus respectivos ordenamientos afecta directamente a esas dos responsabilidades esenciales del Tribunal Constitucional. Una vez que este hecho se entiende con claridad, no parece difícil argüir que el alto tribunal puede reorientar el flujo de asuntos autonómicos entre los tribunales inferiores y el mismo de una manera más razonable a la actual. Por una parte,

cuando un gobierno autonómico, o el estatal, invoca su jurisdicción de única instancia (mediante conflictos de competencia o bien mediante recursos de inconstitucionalidad), el Tribunal Constitucional puede decidir entrar en el fondo tan sólo cuando se puede resolver el litigio de forma cierta y segura en primera y única instancia (cuestiones que pueden solventarse a la vista del texto desnudo de las leyes involucradas), o bien de aquellos casos que, por su extrema necesidad y urgencia, requieren una respuesta en Derecho inmediata y definitiva. Todos los litigios restantes, que engloban la mayoría de los asuntos pendientes ante el Tribunal, podrían ser considerados inadmisibles y remitidos, con la totalidad de las actuaciones realizadas, a los tribunales inferiores a quienes correspondiera, cuyas decisiones quedarían sometidas en última instancia al control constitucional en virtud del artículo 24 Const. Revisión final que sería innecesaria si el fallo pronunciado por el tribunal inferior fuera suficiente, y que en cualquier caso permitiría al Tribunal Constitucional resolver a la vista de unos autos desarrollados por un tribunal de instancia con plenitud de facultades probatorias, y con una o dos sentencias fruto de la reflexión de otros magistrados ante sus ojos. Y, muy importante, ese control en última instancia podría abarcar todo tipo de litigios que suscitaran cuestiones autonómicas, sin tomar en consideración el dato relativamente anecdótico de que fueran procesos enfrentando a sujetos públicos o privados.

Este modelo de un árbitro final del sistema descentralizado, que resuelve tan sólo aquellos conflictos que no han podido ser solucionados por los numerosos tribunales de primera instancia que son requeridos para el funcionamiento de un sistema federal grande y complejo, y que resuelve a la vista de unos autos completos y de las discusiones y la deliberación judicial realizadas en instancias previas, es un modelo racional, y que ha sido comprobado y perfeccionado durante largo tiempo en el federalismo de Estados Unidos con un destacado éxito. Aquí se encuentra una lección esencial para el joven Estado de las Autonomías.

5. OBSERVACIONES FINALES: LA DIMENSION EUROPEA

Esta rápida comparación de algunos rasgos sobresalientes de las experiencias norteamericana y española con un sistema jurídico de gobierno descentralizado ha hecho aparecer varias concomitancias y diferencias de interés. Pero sería injusto si no se hace una referencia, aun brevíssima, a una dimensión trascendental del sistema español: la dimensión europea.

La Constitución de 1978 no es únicamente el fundamento del Estado de las Autonomías, en cuanto división interna de poder público entre varias colectividades territoriales. Constituye también la base legal de la adhesión de España a la Comunidad Europea, la cual implica la construcción de un gobierno transnacional de ámbito continen-

tal, cuyas potestades se ejercitan directamente sobre los ciudadanos españoles, quienes a su vez pueden votar representantes que forman el Parlamento Europeo.

Desde luego, es imposible conducir más lejos el apasionante tema de la Comunidad Europea. Aquí sería posible anotar algunos datos interesantes acerca de la división de competencias entre los Estados nacionales y las originales instituciones comunitarias, acerca de la correlación entre la construcción de un mercado común y el crecimiento de derechos individuales comunes a todos los ciudadanos europeos, y acerca del sistema judicial, brillantemente construido y presidido por el Tribunal de Justicia Europeo. Las comparaciones entre la Comunidad Europea y el federalismo estadounidense está plagado de lecciones que, afortunadamente, están siendo ya estudiadas con rigor.

Cae el telón. Mi única esperanza es que en sus mentes persista un interés hacia esas técnicas y tecnicismos puestos al servicio de promover la paz social mediante ese artilugio denominado federalismo.

