

## XI. EL ESTADO AUTONÓMICO: VENTAJAS E INCONVENIENTES

### 1. *El Ministerio de Administración Territorial*

Al nuevo Ministerio de Administración Territorial, para el que ha sido nombrado el catedrático Antonio Fontán, es al que le va a incumbir (a nuestro criterio) una de las tareas políticas y de gobierno más difíciles, a saber: la transformación del Estado unitario español, vigente desde 1833 hasta hoy, en un "Estado autonómico". Sus competencias se han ampliado muchísimo: de él dependerán, entre otras cuestiones, la administración local, las entidades preautonómicas y su transformación en comunidades autónomas, etcétera, tareas difíciles y llenas de riesgos. Su misión será "uno de los problemas más delicados", como subrayaba Sánchez Agesta. Y con ella se ha de enfrentar al nuevo gobierno. Decía el profesor de derecho político de la Complutense, que hay que darle al problema de la consolidación del Estado autonómico, en un país que durante dos siglos y medio ha tenido una estructura nacional unitaria,

una solución abierta y flexible, que no estará exenta de fricciones y conflictos, pero que es quizá la única que puede permitir una solución estable. Una solución que permita, paso a paso, ir contrastando con la experiencia, la capacidad de cada comunidad autónoma para asumir las funciones que sea capaz de resolver por sí misma. Habrá que decir ahora "hasta aquí" sólo en lo esencial, pero con una fórmula que permita en un plazo encontrar un perfil definitivo de esa nueva estructura.

Pero ¿en qué consiste el Estado autonómico? ¿Cuáles son su ventajas y cuáles son sus inconvenientes? Veámoslo.

### 2. *El Estado autonómico nacional-regional*

Si se analiza detenidamente la Constitución de 29 de diciembre de 1978 veremos que, fácilmente, se puede llegar a la conclusión de que la organización territorial de España en "nacionalidades" y "regiones"—prescindiendo ahora de la organización territorial en provincias y municipios— tendrá escaso relieve e importancia constitucional. Se trata, a nuestro entender, de una cuestión más bien de prestigio que de una real diferencia "sustancial" entre el concepto de "nacionalidades" y "regiones" [pues ambas comunidades autónomas se integran "en la indisoluble unidad de la nación española" (artículo 20)]. Hemos de concluir, pues, —siguiendo una correcta y sistemática interpretación del artículo 2º y puesto en relación con el título VIII (que trata de la organización territorial del Estado)— que el Estado creado por los constituyentes es-

pañoles es un Estado “autonómico” o si se quiere un “Estado autonómico nacional-regional”. Este tipo de Estado es una forma de Estado intermedia entre el Estado unitario y el federal; es semejante a la que los constituyentes y teóricos de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947 denominaron “Estado regional”. Como confirmación de nuestro aserto anterior, he aquí el contenido del artículo 138-2 de la Constitución: “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales”. Las nacionalidades y regiones se diferenciarán, pues, por su grado de autonomía, es decir de igual manera o como se diferenciaban en Italia las regiones “especiales” (Sicilia, Valle de Aosta, Friul-Venecia, Julia, Cerdeña y Trento Alto Adigio) de las otras 14 regiones “comunes”, pero nunca —y aquí radica la diferencia con el caso italiano— estos posibles y diferentes grados de autonomía vendrán determinados por la “denominación” en nacionalidades o regiones, entre otras, que puedan adoptar las respectivas y futuras comunidades autónomas españolas.

El análisis de la regulación de los Estatutos de autonomía, que es —como dijimos— “la norma institucional básica de las comunidades autónomas” (artículo 147-1) conduce a la conclusión arriba apuntada, es decir de que no existe “diferencia sustancial” —constitucionalmente hablando— entre las nacionalidades y regiones. ¿Por qué?: 1) La carta que establece los derechos, obligaciones y competencias de los distintos órganos de las comunidades autónomas, se denomina estatuto de autonomía; 2) el estatuto viene a ser para la comunidad autónoma lo que la Constitución es para la nación entera; y 3) existe una supeditación de los estatutos a la Constitución, lo que “refuerza esa unidad nacional” a lo que nos hemos referido.

Ya hemos definido anteriormente qué entendíamos por Estado *regional*. Vale ahora la misma definición para el Estado *autonómico*.

El “Estado regional” se diferencia del “Estado autonómico nacional-regional” en que el sujeto de la autonomía puede ser una “nacionalidad” o una “región” (*vid.*, artículo 2º de la actual Constitución española) o lo que es lo mismo, que el “Estado integral” de la Constitución española del 9 de diciembre de 1931 y el actual “Estado regional” italiano o el “Estado autonómico nacional-regional” son una misma forma de Estado, intermedia entre el Estado *unitario* y el Estado *federal*.

### 3. *Ventajas del Estado autonómico*

Lo que nosotros hemos calificado como “Estado autonómico” se propone, esencialmente, tres finalidades:

- a) asegurar una mejor adecuación de la acción del Estado a las necesidades y características locales;
- b) realizar un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, consintiendo a éstos participar en la administración y gobierno de aquellas comunidades que afectan de una manera más inmediata a sus propios intereses;
- c) promover a través de una más justa distribución de la renta nacional —mediante la realización del principio de solidaridad entre las comunidades autónomas (artículo 2) el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales culturales de los territorios más atrasados.

Aparte de estas finalidades, se pueden aducir también como ventajas que se derivarán de la creación o formación del "Estado autonómico", previsto en nuestra Constitución las siguientes:

1. Deflación legislativa, que en el Estado moderno se está imponiendo. Con ello el Parlamento nacional podrá preparar pocas leyes, pero buenas, y además se evitará que, ante el exceso de trabajo parlamentario, el gobierno caiga en la tentación —como así ha sucedido— de usar y abusar sistemáticamente del decreto-ley.

2. La elaboración de una legislación y administración adecuadas al ambiente, a las condiciones y a las necesidades locales; problema éste particularmente importante en España, donde existen profundas diferencias entre unas comunidades locales y otras.

3. Atenuación y progresiva eliminación del sentimiento de desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado, considerado ajeno e indiferente a las concretas necesidades de las poblaciones. Pi y Margall definió el Estado unitario situado en Madrid como el estómago de España.

4. Limitación del excesivo poder que, en el plano nacional, pueda poseer, en el marco de una democracia pluralista como es la actual española, un partido o un conjunto de partidos.

5. A estas finalidades y ventajas hay que añadir que la creación de un "Estado autonómico", en nuestro país, podrá resolver los siguientes problemas:

- a) El problema de la independencia y del separatismo que anida en algunas partes del territorio. Pensemos, por ejemplo, en el caso de Euskadi.
- b) Devolver al individuo la posibilidad de desenvolver su propia personalidad en la esfera más cercana a sus intereses, dándole, por

- consiguiente, la facultad de controlar y aportar sus iniciativas en aquel orden, al cual se encuentra más vinculado.
- c) El ciudadano tendrá campo donde desarrollar su libertades públicas, al tiempo que se preparará para desarrollar otras tareas más elevadas, surgiendo de este modo una clase política digna de gobernar al país.
  - d) Se evitará el riesgo de que, con la formación de unidades superestatales (piénsese por ejemplo en el federalismo parcial europeo al que nos vemos abocados), quede el individuo anulado, en su calidad de hombre concreto, por una legislación unitaria y uniforme que pueda emanar de dichas entidades supranacionales.
  - e) Finalmente, con el “Estado autonómico” se realizará mejor y más efectivamente la unidad española, ya que si se aplica, en realidad, el principio de solidaridad prescrito en el artículo segundo de la Constitución, la realización de las autonomías, conplementado con el principio de la “solidaridad entre todas ellas” (*vid.*, artículo 2º), será el cauce adecuado para eliminar los desequilibrios existentes entre los distintos territorios del actual Estado español.

Con el regionalismo se realiza mejor y más efectivamente la unidad, ya que con él se pueden eliminar, en parte aquellos contrastes entre regiones agrícolas y regiones industriales que son consecuencia de la centralización y de la Ley pública en manos de la burguesía; y, finalmente, con la descentralización y el regionalismo se puede hacer revivir el “plebiscito cotidiano” (Renan) de vida en común: la unidad nacional.

#### 4. *Inconvenientes del Estado autonómico*

Lo mismo en Italia que en España, algunos autores políticos han pensado y dicho que la existencia de un Estado autonómico, como el configurado por nuestra Constitución, implicaría la desmembración del Estado y supondría un fértil abono para las ideas separatistas. Ya hemos visto que precisamente la única forma de evitar esto es la propia existencia de dicho “Estado autonómico”, siempre que las autonomías sean reales y no concedidas a cuentagotas. Por otra parte, la base constitucional fundamental para sostener esta afirmación —la existencia del término “nacionalidades” en el artículo 2º— carece, como hemos dicho, de toda transcendencia constitucional.

También se ha dicho que los poderes de las futuras comunidades autónomas que se constituyan, pueden llegar a ser muy amplios y afectar a materias fundamentales. Ello supondría un atentado contra el interés

y unidad de la nación española. A este respecto denunciará Malagodi, refiriéndose a Italia, el peligro de que nacieran tantas “republicuillas” como regiones.

Las comunidades autónomas españolas —como las regiones italianas— al gozar de amplias competencias, y si están gobernadas por partidos diferentes y antitéticos, pueden ser un peligro para una coordinada unidad legislativa nacional. Malagodi teme para Italia que “algunas de estas repúblicas, en donde hay una mayoría electoral roja, esto es, comunista y socialista” se promulguen leyes de este color ideológico y, al revés, en otras de contenido democristiano. ¿Podría suceder esto en España? Opinamos negativamente —aunque no excluimos el peligro, pero a niveles inferiores—. Nos inclinamos por una postura diferente a la de Malagodi, porque, si se analiza detenidamente la Constitución, veremos que a lo largo de todo el título VIII, podemos observar la serie de frenos y contra frenos existentes en el proceso de constitución de las comunidades autónomas, así como en el proceso de asunción de sus competencias, disponiendo los órganos centrales del Estado, bien sean las Cortes, el gobierno o el propio tribunal constitucional, de los suficientes medios para que el peligro antes apuntado no se produzca, es decir desmembramiento del sistema democrático nacional.

Finalmente, se dice —y aquí sí que parece existir un cierto fundamento— que la creación del Estado autonómico, basado en la futura constitución de las comunidades autónomas, presenta graves inconvenientes “financieros y burocráticos”. En efecto, y al igual que ya señaló Malagodi para el caso italiano, la constitución y creación de estas nuevas comunidades autónomas, supondría una serie de gastos en el sector de servicios que, al no poder sufragarlos, al menos en su totalidad, por las propias entidades, repercutirían notablemente en los presupuestos generales del Estado; presupuestos que, por otra parte, se encuentran bastante debilitados, por razones de todos conocidas. Supondría, pues, un gasto, en cierto modo superfluo, que el propio Estado español no podría soportar. Decía Malagodi, en 1951, que “La creación de las regiones con Estatuto especial había implicado un aumento de gastos invertido en el sector servicios, de 90.000,000 de liras anuales, contra 40.000,000 en la citada fecha de 1951.” Otro tanto sucederá en España. La breve experiencia preautonómica lo ha demostrado ¡sin que los frutos de tal aumento de gastos hayan sido muy positivos, que digamos! Junto a ello, la creación y duplicación de burocracias, la de Madrid, que no desaparecerá, y la propia de cada una de las comunidades autónomas, no hará, de momento al menos, más que dificultar, y no resolver, los proble-

mas de la eficacia y pronta resolución adecuada y competente de los problemas ya existentes.

Tras las consideraciones propias hechas en pro y en contra de la realización de las autonomías hemos de tener presentes las experiencias ajenas. A este respecto repetimos una vez más lo que decía Sánchez Agesta:

Desde ahora, y como uno de los más delicados problemas con que ha de enfrentarse el nuevo Gobierno, hay que darle una solución abierta y muy flexible, que no estará exenta de fricciones y conflictos, pero que es quizá la única que puede permitir una solución estable. Una solución que permita paso a paso, ir contrastando, con la experiencia, la capacidad de cada comunidad territorial autónoma para asumir las funciones que sea capaz de resolver por sí misma. Habrá que decir ahora "hasta aquí" sólo en lo esencial, pero con una fórmula que permita un plazo demorado encontrar un perfil definitivo de esa nueva estructura. Los italianos se tomaron casi treinta años para desarrollar el perfil regional de su Constitución; los alemanes lo corrigieron —restringiéndolo— pasados veinte años, pese a que contaba con una tradición federal, y los franceses dieron el primer paso de una regionalización económica y dijeron "no" al mismo general De Gaulle cuando intentó apresurar el ritmo de esa experiencia. Y no hablemos de la flema con que se lo toma el pueblo británico.

No hay que echar en saco roto los prudentes consejos del profesor Agesta. Dice:

¿Será mucho pedir, incluso a los catalanes y los vascos, que no apremien al Gobierno con traspaso de servicios que no tengan bien planeados y que, efectivamente, puedan rendir con más eficacia y economía en manos de los órganos de las comunidades autónomas? En ello va el éxito de esa compleja operación, de la que depende la perdurabilidad misma de la Constitución. ¿Habrá que recordarles que el reconocimiento del derecho a la autonomía está en el mismo artículo que la afirmación del principio de solidaridad?

##### 5. Clase de Estado regional, integral o autonómico

Podemos establecer tres clases de Estado regional:

1. Estados en los que el ordenamiento es la regla común para todo el territorio, subdividiéndolo, por tanto en comunidades autónomas.
2. Estados en los que el ordenamiento regional es una excepción, que se aplica limitadamente a algunas regiones que reúnen determinadas condiciones, mientras que, para el resto del territorio estatal, se

conserva la estructura del Estado unitario: el caso de la Segunda República española, la de 1931.

3. Estados en los que coexisten “dos” ordenamientos regionales, uno “común” para la mayoría de las regiones, y otro “especial” para ciertas regiones en atención a sus peculiaridades: Italia con su Constitución de 1947, y la actual Constitución española (*vid.*, disposición transitoria segunda y artículos 147 y 151).

La comunidad autónoma se la puede definir desde varias perspectivas. Los republicanos del 31, nos brindaron de la región ésta: es “un núcleo político administrativo formado de una o varias provincias limítrofes, con caracteres históricos, culturales y económicos comunes”.

Las comunidades autónomas (nacionalidades y regiones) tienen —o pueden tener— órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales. Sus poderes funcionan en el ámbito de las correspondientes constituciones nacionales y estatutos propios.

#### 6. Estructura del Estado autonómico

En el Estado autonómico, los órganos estatales y de las regiones o nacionalidades participan en el ejercicio de la potestad legislativa: por esto, es necesario un reparto de competencias que agote y comprenda el amplio campo de la legislación. Por tanto existe:

- A) Un reparto “vertical” de competencias legislativas.
- B) Un reparto “horizontal” de competencias legislativas que cristaliza en tres especies de competencias regionales:
  1. Competencia exclusiva.
  2. Competencia complementaria.
  3. Competencia integrativa.

Las comunidades autónomas tienen la posibilidad de darse su propio Estatuto. En la elaboración del mismo cooperan tanto ellas como el Estado.

## XII. TEORÍA Y REALIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

### 1. El sistema único de partidos

El Estado autonómico nacional-regional —como cualquier otro tipo de autogobierno local— es incompatible en su funcionamiento con todo

tipo de régimen que fácticamente realice la confusión de poderes, bien en provecho del gobierno, bien de la asamblea o del "partido". Si, teóricamente, un régimen de *partido único monolítico*, puede admitir en su constitución una descentralización de entidades autónomas, de hecho, será puramente ilusoria dicha declaración constitucional. Opinamos que el autogobierno local, en sus diferentes formas, es particularmente incompatible con la existencia de un partido *único* en cualesquiera de sus versiones, sea fascista o social-comunista. Refiriéndonos a la URSS, podemos afirmar que la unidad del territorio estatal queda asegurada... , sobre todo por la existencia de un partido *único*, el PC, cuya organización basada en el llamado "centralismo democrático" contrabalancea las libertades "teóricas" conferidas a las entidades federales en la Constitución del 78. De hecho, el PC de la URSS detenta todos los puestos directivos, tanto en la Unión como en las Repúblicas, regiones y distritos. Análoga afirmación podría hacerse si nos refiriéramos a los regímenes del tipo fascista o nacional-socialista, en los que se realizaba una confusión de poderes por subordinación de todos los órganos gubernamentales a los "jefes de los gobiernos respectivos".

En los regímenes de *partido único monolítico*, los órganos representativos de las colectividades con autogobierno legislativo, si los hubiere, realizarán más bien la voluntad de los órganos centrales del Estado —es decir, del jefe del partido— antes que la voluntad del colectivo representado, es decir de las comunidades autónomas que la Constitución *verbi-gracia*, la actual soviética, pueda reconocer.

El Estado autonómico inserto en el seno de un régimen unitario, en conclusión, en el *sistema autocrático-totalitario, de partido único*, aunque pueda seguir siendo, constitucionalmente, un Estado federal como el de la URSS, *de facto*, en el funcionamiento real del sistema, la autonomía de las comunidades descentralizadas es meramente ilusoria. El partido único hace inviable cualquier forma de autogobierno local. No hay ningún autor o tratadista de derecho constitucional que no afirme que el Partido Comunista de la Unión Soviética ha convertido la forma federal de Estado en algo meramente teórico. Un *régimen de partido único* y un *Estado autonómico* se excluyen mutuamente.

## 2. Las comunidades autónomas y el sistema pluripartidista

Por lo que se refiere al Estado autonómico en el marco del sistema democrático pluralista, cabría distinguir los siguientes supuestos:

1º Que el Estado autonómico funcione con un sistema de partidos "cen-

tralistas" (es el caso de España actualmente), con una estructura rígida interna apoyada en un sistema electoral de "listas cerradas y bloqueadas". Podría afirmarse que, en este supuesto, el autonomismo perdería gran parte de su fundamentación lógica. En efecto, se correría el peligro de que los órganos centrales de cada partido fueran los que tomaran las decisiones vinculantes para los órganos representativos locales. Si las listas electorales son confeccionadas por los comités centrales de los partidos, ¿no se vería mermada la capacidad de autogobierno local? Además, tal y como vienen funcionando los partidos en España no hay duda alguna de que los partidos políticos vienen funcionando de un modo centralizado. Y que entre el partido y sus diputados y senadores existe un nuevo tipo de "mandato imperativo", que es contrario a la vida política democrática. Los diputados y senadores obedecen en el momento de adoptar un comportamiento político concreto en el seno de su correspondiente cámara, lo que el partido, su comité, les manda: "votaré lo que mande mi partido". He aquí la pauta de conducta de nuestros parlamentarios hasta ahora. Los partidos, a través de "su" grupo parlamentario y de la "disciplina de voto", seguida por los diputados y senadores, está imponiendo un nuevo tipo de "mandato imperativo" que es abiertamente antidemocrático. Bastantes diputados y senadores españoles actuales, posponen su "disciplina personal", según palabras del diputado del PSOE, señor Ruiz Ramírez, a la "disciplina de voto" impuesta por el partido. Hay que denunciar "este peligro oligárquico" que, cual espada de Damocles, pende sobre la joven democracia española. Si no se adoptan las medidas oportunas, pronto veremos que las instituciones creadas por la Constitución serán puras correas de transmisión de la voluntad de los comités de los partidos. Con ello, el camino tristemente seguido por la democracia italiana estará ante nosotros, y la joven democracia española tomará idénticas ataduras. Y frente a la democracia surgirá, suplantando la voluntad de la mayoría, pero con el respeto de la minoría (y basada en el "mandato representativo") la "partidocracia". Y el partido es para la democracia y no para desvirtuarla, como sucede en Italia. La democracia debe basarse en el "gobierno de los ciudadanos y no en una "oligarquía caciquil", cual es la de los "comités de los partidos". Hay que evitar la "dictadura de los partidos". En caso contrario las instituciones políticas serán meras transmisoras de la voluntad de los partidos en el poder. Y si así sucediere, la Constitución se habrá convertido en semántica o nominal.

2º Que el Estado autonómico funcionase inserto en el marco de un sistema de partidos autonomistas independientes unos de otros. Sin duda, en este caso la autonomía cobraría su mayor pujanza; habría un verdadero autonomismo, pero se correría el peligro de avanzar por la senda

del separatismo, desvirtuándose así la forma de Estado autonómico, creado por la futura Constitución.

3º Consideramos que el sistema de partidos que mejor combinase con el autonomismo cristalizado en el título VIII del proyecto constitucional, es decir el de las comunidades autónomas bien sean “nacionalidades” o “regiones” integradas en el marco de la “indisoluble unidad de la Nación española” (artículo 2º) será aquel que tuviera una estructura interna flexible, federativa, pero sin perder su visión global de los intereses generales de todos los cuadrantes españoles, pues sólo así se salvarían la “solidaridad” entre las “nacionalidades” y “regiones”, de la que nos habla el artículo segundo de la Constitución. Es la solución que parece más acertada. Ante el equilibrio entre el centro y la periferia, el sistema podría madurar. La política de partidos sería nacional, a la vez que autonómica, pues no se olvidaría a la periferia a la vez que se respetarían las necesidades del centro. La estructura de los partidos debería ser totalmente democrática. Mil propuestas podrían efectuarse al respecto. Cabe postular la representación de todos los líderes locales en el comité central del partido, e incluso que estos representantes locales votasen en bloques por región o nacionalidad (como en el Bundesrat de la RFA) y no personalmente. Se trataría de luchar, en definitiva, contra la tendencia oligárquica de los partidos. El control no debería sólo limitarse a la estructura del partido, sino alcanzar también a su funcionamiento.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LAS COMUNIDADES PREAUTONÓMICAS

#### I. CARACTERES FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 29 DE DICIEMBRE DE 1978

##### 1. *Introducción*

La Constitución española se divide en diez títulos, una disposición adicional y otras disposiciones transitorias y finales. En total, 169 artículos; 4 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

La Constitución española —como toda Constitución— contiene unos principios ideológicos subyacentes y un complejo de instituciones jurídico-políticas, que no son más que encarnadura o instrumento para el cumplimiento de la ideología que sustenta la propia Constitución.

Antes de adentrarnos en la exposición de las notas fundamentales que caracterizan la Constitución española de 29 de diciembre de 1978, creemos oportuno indicar, brevemente, qué se entiende por ideología política y cómo ésta sirve de criterio para establecer la tipología de los sistemas políticos vigentes en Europa. Tengamos en cuenta que toda Constitución engendra, formalmente, un determinado tipo de régimen político y, tengamos presente también, como hemos expuesto en nuestra obra *Estudios de ciencia política* (Tecnos, Madrid, 1976), que todo régimen no es más que una concretación de un sistema político que, como tal, abarca múltiples regímenes que se diferencian por aspectos accidentales, pero no por sus principios ideológicos inspiradores. Subrayemos, pues, la importancia de las ideologías.

## 2. La ideología política

Creemos innecesario esforzarnos para patentizar la importancia del estudio de las ideologías, en cualesquiera de sus cristalizaciones. K. Loewenstein, en su *Teoría de la constitución*, por ejemplo, tras establecer su clasificación dicotómica de los sistemas políticos en “democracias constitucionales” y en “autocracias”, dirá que el concepto de sistema político no es más que la “institucionalización de determinadas ideologías políticas”; es decir que todo Estado en un momento determinado de su historia está regido por un conjunto de instituciones, que constituyen su régimen... Ahora bien: lo más importante de un régimen no son las mismas instituciones sino los principios políticos a que responden; es decir, las finalidades y anhelos de una sociedad, para lograr los cuales fueron establecidas.

Se entiende, normalmente, por ideología política un complejo de ideas, convicciones, prejuicios e incluso sentimientos, acerca de cómo se organiza y ejerce, por un grupo determinado, el poder en una sociedad política.

La ideología recluta adhesiones y se expande en movimiento político. Por eso las ideologías políticas —en nuestro caso concreto— se encarnan en instituciones. Y todo régimen político, en cuanto solución política concreta por la que se autogobierna una colectividad, no es más que un complejo sistemático de instituciones gubernamentales —por las que circula la función de gobierno— y de instituciones de los gobernados —por las que ejercen la función de impulsar, frenar y fiscalizar a los gobernantes. Subyacente, pues, a cada sistema político (visión abstracta de lo político) y a cada régimen (consideración concreta de lo político) se halla una específica ideología política, que es su razón de ser y nos ayuda a com-

prender las diferencias existentes entre diversos sistemas y regímenes políticos.

Hemos dicho que en cada sistema y régimen políticos subyace una determinada ideología que lo tipifica, y así podemos establecer una clasificación tripartita de los sistemas: sistema democrático-liberal, sistema marxista y sistema autoritario.

### 3. *Las ideologías y sistemas políticos*

La diferencia existente, en este orden de cosas, entre la democracia pluralista y los sistemas marxista y autoritario radica en que en la democracia se puede hablar de dos tipos de ideología política: una ideología general encarnada en la Constitución y otra particular, es decir las otras ideologías de partido; mientras que sus oponentes marxista y autoritario pretenden ser monolíticos.

En las democracias liberales y pluralistas existe una ideología que es objeto de un consentimiento y de aceptación dominante —de *consensus* fundamental y político— y que fundamenta las instituciones del régimen: ningún ciudadano americano discute su Constitución, y los británicos aceptan su monarquía parlamentaria porque todos comparten la misma ideología liberal. Ideología que es lo suficientemente amplia y elástica para que en su seno convivan pluralidad de ideologías partidistas.

En los sistemas marxista y autoritario, por el contrario, la ideología de un partido se convierte en la única con validez constitucional que tiene que ser aceptada por todos. Por ello no caben diferentes interpretaciones de su instituciones constitucionales.

En esos sistemas, dichas instituciones tienen siempre un mismo color político; no aceptan el error; excluyen el diálogo; monologan, y lo máximo que aceptan es la autocritica en el seno del partido. Al no haber alternativa, los regímenes no liberales quieren perpetuar el monopolio del partido, sucediéndose a sí mismos.

Pero, también en el mundo contemporáneo, existen o han existido, ciertos regímenes con apariencias democráticos que, por asentarse o en una personalidad política excepcional, con dotes de flexibilidad y pragmatismo y en una ideología no cerrada o en estructuras de poder heredadas del régimen anterior autoritario, permitían y legalizaban, especialmente éstos últimos, no sólo una pluralidad de grupos sociales, sino también la asociación directa o indirecta en el poder de pluralidad de grupos políticos, más o menos definidos. A este tipo de regímenes, autoritarios unos y predemocráticos otros, se les presentaba una única solución, si querían consolidarse o transformarse en democráticos: dar co-

herencia ideológica al sistema y estructura organizativa y constitucional a una organización política, más o menos predominante, o abrir sus puertas a los partidos, reconociendo para ello igualdad jurídico-política y real a todos los partidos políticos que comparten la ideología del régimen, así como su participación en las Cortes, como grupos parlamentarios, a aquellos pequeños partidos regionales.

#### 4. *El actual régimen español*

El régimen creado por la Constitución española del 29 de diciembre de 1978 se inserta, por razón de los principios que la inspiran, en el sistema que hemos denominado democrático liberal y pluralista, y cuyas notas esenciales expondremos en el epígrafe siguiente.

#### 5. *Principios ideológicos y notas esenciales de la Constitución española de 1978*

Los principios ideológicos de la Constitución son “democrático-pluralistas”, y para su realización se crean unas instituciones que integran la estructura jurídico-política formal, teórica, del futuro régimen español. Y digo “democrático-pluralistas”, porque, como es de sobra sabido, en todas las Constituciones de la última posguerra y en nuestra Constitución, la democracia liberal o “individualista” ha sido superada por la democracia de grupos o “pluralista”, o como diría Burdeau.

Este hecho ideológico democrático-pluralista se contiene en el título preliminar, —especialmente en el artículo 1º— y en el título I “que enumera los derechos y deberes fundamentales (artículos 10-55), tanto de procedencia liberal (libertades públicas, artículos 14-38), como los derechos socio-económicos, (artículos 39-52) contenidos en el capítulo tercero, de los principios rectores de la política económica y social, que, a su vez, conectan con el título séptimo, Economía y Hacienda, puesto que varios de sus preceptos, 129, 132 y 122, afectan a estos últimos derechos. (Verdú, Lucas, *Informaciones*, 27, V, 78).

A tenor de los principios contenidos en los citados títulos podemos —a modo de una primera aproximación— establecer, formalmente al menos las notas que cualificarán al futuro régimen español.

1º Será *nacional*, en el sentido de que el pueblo que se asienta en España pertenecerá y tendrá una misma nacionalidad, en la acepción técnica de la palabra. Todos los miembros del “Estado social y democrático de derecho”, en que se constituye España (artículo, 1º, apartado 1)

serán igualmente ciudadanos de un mismo Estado y de una misma e "indisoluble" nación: la nación española (artículo 2º).

2º Será *constitucional*, en el sentido específico de que el futuro régimen español tendrá una organización descrita en normas constitucionales; es decir, que tanto el Estado en sí y sus instituciones políticas y órganos gubernamentales, como algunas de las instituciones políticas de los gobernados (sindicatos, partidos, etcétera) tendrán su base en una Constitución "votada", "escrita" y "rígida". El futuro régimen español será un régimen de derecho —Estado de derecho—, en el sentido de que la Constitución reconocerá y garantizará los derechos públicos subjetivos de los gobernados y de que la pluralidad de instituciones gubernamentales (corona, gobierno, cortes, tribunales, instituciones autonómicas de gobierno, etcétera) se asentarán, en su recíprocas relaciones, sobre el principio de la "colaboración" y, al mismo tiempo, "racionalización" de poderes. Se establecerá un "parlamentarismo racionalizado" como diría Mirkine-Guetzevitch.

3º *Democrático*, en cuanto que los gobernadores serán "ciudadanos" y no "súbditos" como en el anterior régimen autoritario. Participación de derecho en la vida política de la nación. A ellos, al pueblo español, pertenecerá la soberanía a tenor del artículo 1º, apartado 2, que la ejercerán en la forma y límites que ya se prevén en la Constitución: "La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos sus poderes."

4º Asimismo el futuro régimen tendrá una *forma de gobierno monárquico-parlamentaria* (*vid.*, artículo 1o., apartado 3o. y artículo 2o.). Será parlamentario, en el sentido de que el candidato a presidente del gobierno y demás miembros, si bien es formalmente "propuesto" y "nombrado" (*vid.*, artículo 62, apartado d y artículo 99) por el rey, debe gozar de la confianza de la Cámara de los Diputados (*vid.*, artículo 99, apartados 2, 3, 4; artículo 108; artículo 113, apartados 1-4 y artículo 144). La Cámara de los Diputados, denegando u otorgando su confianza al gobierno (voto de investidura) a tenor del artículo 99, apartado 2, y aprobando una moción de censura (artículo 113) al mismo, previa discusión del programa gubernamental, determinará, de una manera indirecta, la orientación política general de la nación. Hemos de afirmar que, según el espíritu y la letra de la Constitución, el gobierno no deberá ser un simple comité del partido predominante, o mayoritario, o de una posible coalición de partidos, sino que tiene que ser un verdadero órgano constitucional con poderes derivados directamente de la propia Constitución, pero que, para su realización, deberá coordinar su actividad con la voluntad de la Cámara de los Diputados.

Hemos afirmado que el futuro régimen español será “constitucional” (apuntando con este término a la limitación jurídica del poder político, tanto nacional como el de las comunidades autónomas); que será “democrático”, salvo en la cúspide, ya que la forma de gobierno será la “monárquica”, y, por último, se ha indicado su tercera nota a saber; su carácter “parlamentario”, o sea, que las “relaciones entre las instituciones y órganos gubernamentales se basarán en el principio de la colaboración de poderes”.

5º El futuro régimen español —en la actualidad ya es— será, con expresión de M. Duverger, un régimen *pluralista*, es decir, que existen y existirán dos o más partidos. El artículo de la Constitución, constitucionaliza el hecho de los partidos. Dice: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político; concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

6º Podríamos referirnos también a la *dimensión social o socializante* que encierra la Constitución. Opinamos que, a pesar de la dosis conservadora que anida en el texto, si los futuros gobernantes llevasen a la práctica el artículo 9, apartado 2o. se podría realizar, hasta cierto grado, una “democracia material” o “sustancial” y no tan sólo una “democracia formal”. El citado artículo 9, en su apartado 2o. dice: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

La Constitución se ve cruzada, desde un principio, por una reacción contra la democracia “individualista” y “liberal”. En efecto, el carácter de “democracia pluralista” y “social” del futuro régimen, queda patente en cuanto que los poderes públicos adoptan como fines propios no sólo los de su organización y la defensa y tutela de los derechos individuales, propios del llamado Estado liberal (*vid.*, título I: De los derechos y deberes fundamentales), sino también la tutela de los derechos de las formaciones sociales en donde se desenvuelve su personalidad, y así, verbigracia, el artículo 9, en su apartado 2o. dice: “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los *grupos en que se integra* sean reales y efectivas...” (*cfr.*, también artículos 22, 23, 28 en los que se regulan los derechos de asociación, de fundación, de sindicación, etcétera). Y piénsese que el pluralismo social y el político son la base de la llamada

democracia “pluralista”, en abierta antítesis con la democracia individualista y liberal, en la que sólo se reconocía al “individuo” y al “Estado”, por una parte, y, por otra, los poderes públicos no podían, ni debían intervenir en la vida social ni política (Estado gendarme, o también Estado del *laisser faire, laisser passer*, dejad hacer, dejar pasar).

Además, en el artículo 2o., los parlamentarios han introducido un acertado añadido que reza así... se reconoce y garantiza la “solidaridad entre todas ellas (nacionalidades y regiones) que integran España”. El principio de la solidaridad política, económica y social está, teóricamente al menos, latente en el título preliminar y el título I. Por esta razón opinamos que podríamos calificar al futuro régimen español de *solidario*, contrapuesto, de una parte, al Estado (económicamente) liberal, y, de otra, al Estado clasista de tipo soviético, en el que existe el monopolio (teórico) político-económico concentrado en una clase. Es de sobra sabido que quien manda en los países de las llamadas democracias socialistas es el Partido Comunista.

A lo largo del texto constitucional existen varios casos en los que se reflejan el concepto moderno de la libertad positiva —“las libertades de participación”— frente al concepto negativo de las mismas, propio de las democracias liberales, que propugnaban esencialmente las llamadas “libertades resistencias”. Y estas libertades “positivas” o de “participación” se quieren conseguir a costa de grandes intervenciones del Estado; por eso, a éste no se le puede denominar, a tenor de la Constitución, Estado liberal, sino, como lo hace el artículo 1, en su apartado 1o., “Estado social y democrático de Derecho”. La Constitución supera la concepción política liberal e individualista del Estado y de su democracia formal, al menos en teoría. Ya veremos qué sucederá cuando comience su rodaje.

7º Será, finalmente, *autonómico*, según el artículo 2o. No vemos con claridad la diferencia entre “nacionalidades” y “regiones”, pues ambas “comunidades autónomas” se integran en “la indisoluble unidad de la Nación española” (artículo 2o.). Una correcta y sistemática interpretación del artículo citado, y puesto en relación con el título VIII (que trata de la organización territorial del Estado en sus artículos 137-158), nos induce a afirmar la analogía o similitud entre “nacionalidades” y “regiones” con las “regiones especiales” y “regiones comunes”, respectivamente, de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947. Y como confirmación de nuestro anterior aserto, es decir, de que no hay diferencia “cualitativa” entre “nacionalidades” y “regiones” he aquí el artículo 138: “Las diferencias entre los estatutos de las distintas Comunidades Autónomas ni podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.” Las “nacionalidades” y “regiones” se diferenciarán, pues, por “su” grado

de autonomía, es decir de igual manera a como se diferencia en Italia las regiones “especiales” (Sicilia, Valle de Aosta, Friul-Venecia Julia, Cedeña y Trento Alto Adigio) y de las otras catorce regiones “comunes”.

Por todo lo anteriormente expuesto, es por lo que opinamos que la Comisión Constitucional ha desembocado en la forma de Estado que hemos definido como “Estado autonómico”, o, si se quiere, un *Estado autonómico nacional-regional*. Este tipo de Estado, intermedio entre el Estado unitario y el federal, es semejante al que los constituyentes de la Segunda República denominaron Estado integral, y los legisladores y teóricos de la Constitución italiana del 47 han denominado Estado regional. El Estatuto de autonomía, que es “la norma institucional básica de las comunidades autónomas” (artículo 147, apartado 1 de la Constitución española), subraya aún más la identidad de ambos tipos de Estado aludidos, pues los Estatutos autonómicos de las correspondientes entidades autónomas ponen de relieve la dependencia de éstas en relación con la nación española. Los estatutos autonómicos establecen los derechos, obligaciones y competencias de los distintos órganos regionales —y de las nacionalidades—. El estatuto de autonomía viene a ser para las comunidades autónomas lo que la Constitución es para la nación entera o para un Estado-miembro de un Estado federal. Existe una supeditación de los estatutos a la Constitución, lo que refuerza la unidad nacional. Pero, ¿qué es el Estado autonómico? Es aquel que tiene una “estructura interna” integrada por múltiples centros decisorios político-legislativos: las entidades autónomas y el poder central. Las comunidades autónomas no gozan de la competencia constituyente, como el poder soberano nacional o los Estados-miembros de un Estado federal, para darse sus constituciones. Sólo tendrán estatutos (*vid.*, título VIII de la Constitución), que serán producto de su competencia legislativa ordinaria.

También podríamos referirnos al carácter *laico* del Estado español, siguiendo las directrices modernas al respecto (artículo 16), así como al carácter *internacionalista* y *pacifista* (*vid.*, artículo 10 del mismo) pero, con todo lo expuesto, consideramos que se ha ofrecido una primera aproximación global acerca de la naturaleza y notas esenciales del régimen español nacido de la Constitución en vigor.

## II. DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO AUTONÓMICO: SU PROCESO

### 1. Introducción

El tránsito del Estado unitario *centralista* y *centralizador* español al Estado *autonómico* previsto por la Constitución del 29 del XII de 1978,

exige un proceso, el llamado *proceso autonómico*, al que apuntaremos brevemente más adelante, y ello a tenor de la propia Constitución. Sin embargo, y teniendo en cuenta las fuertes y agudas corrientes, descentralizadoras unas, federalistas otras, y separatistas las menos, que surgieron después del régimen autoritario franquista y en el ínterin de que se aprobara la Constitución, el gobierno-Suárez creyó oportuno arbitrar una fórmula jurídico-administrativa —las *preautonomías*— que sirviera de remedio transitorio a tales corrientes centrífugas.

## 2. *Las preautonomías. Su naturaleza, órganos, competencias y límites. Su temporalidad*

### A. *Introducción*

La concesión de las preautonomías a Cataluña (29-IX-77), al País Vasco (4-I-78), Galicia (16-III-78), Aragón (17-III-78), Canarias (17-III-78), Nacionalidad Valenciana (17-III-78), Andalucía (27-IV-78), Archipiélago Balear (13-VI-78), Extremadura (13-VI-78), Castilla-León (13-VI-78), Asturias (27-VI-78), Murcia (27-VI-78), la región Castellano-Manchega (31-X-78)... se llevó a cabo mediante reales-decretos, cuyas fechas figuran entre paréntesis, al lado del nombre de la comunidad autónoma correspondiente, en la relación arriba indicada.

La promulgación de los citados reales-decretos se basó en el artículo 13 de la ley fundamental, llamada Ley de Cortes (17-VII-42, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10-I-67), que dice:

Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-Leyes para regular materias enunciadas en los artículos diez y doce. La "urgencia" será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión, a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente, si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un Decreto Ley se dará cuenta de él a las Cortes.

Las preautonomías sirven —o deben servir— de rodaje para la futura autonomía de las respectivas comunidades.

El año predemocrático del 77 fue configurando a lo largo y a lo ancho de la geografía española comunidades *preautonómicas*, y ello mediante reales decretos-leyes, basados en el artículo 13 de la ya citada Ley Constitutiva de las Cortes.

El gobierno-Suárez, en su primera declaración programática (julio del 76), anunció la institucionalización de las regiones en régimen de auto-

nomía y la posibilidad de acudir a fórmulas intermedias y provisionales, que fueran preparando el camino a la autonomía. De esta manera se podría lograr el paso paulatino de la legalidad centralizada vigente a una cierta “descentralización administrativa”, de carácter provisional y transitorio, antes de que se promulgara la Constitución. En virtud de todo ello, el rey Juan Carlos I, previa deliberación del Consejo de Ministros —tal y como prescribe el citado artículo 13 de la Ley Constitutiva de Cortes— fue “sancionando” reales decretos-leyes que iban configurando a los diversos cuadrantes de España en entidades *preautonómicas*. Estas comunidades *preautonómicas* cobraron todas sus posibilidades de transformarse en comunidades autónomas tras la aprobación, mediante referéndum, de la Constitución el día 6 de diciembre de 1978, pues los órganos *preautonómicos* son los encargados de iniciar el *proceso autonómico* con todas las consecuencias que ello conllevará, como, por ejemplo, la aprobación del Estatuto autonómico por Asamblea de Parlamentarios con el posterior refrendo popular de la población interesada... y ratificación de los “Plenos de ambas Cámaras” (artículo 151), en el supuesto que se siga la vía autonómica prevista en este artículo; otra cosa será —como veremos más adelante— si se elige la vía prevista en el artículo 143.

### B. *Naturaleza de las entidades preautonómicas*

La Constitución, en sus disposiciones transitorias 1a., 2a. y 7a., reconoce la existencia de los entes *preautonómicos* y les otorga diversas funciones. Ello nos plantea una serie de cuestiones, la primera de las cuales es el problema de la *naturaleza constitucional* de estas entidades.

Afirmemos, en primer lugar, que *no son entidades constitucionales*, pues no gozan de una posición de relativa *independencia* frente a los poderes centrales del Estado y tampoco participan en la *dirección* de los asuntos generales de la nación, que corresponden al Estado central. Las entidades *preautonómicas* tienen una *relevancia constitucional*. Entendemos por entidades con *relevancia constitucional* aquellas a las que la Constitución reconoce su existencia, organización y funciones. Hemos de señalar que las disposiciones transitorias antes citadas sí que contemplan la existencia de estas entidades *preautonómicas* y les conceden determinadas funciones, que luego examinaremos. En cuanto al reconocimiento de su organización, ésta se encuentra más diluida pues la disposición transitoria 1a. habla únicamente de “órganos colegiados superiores”; la 2a. de “órganos *preautonómicos* colegiados superiores” y la 7a. de “ór-

ganos provisionales autonómicos”. Es decir, no se enumeran de forma terminante los órganos de los entes preautonómicos.

Para concretar aún más su naturaleza nos bastaría consultar los diversos reales decretos-leyes que instituyen las citadas entidades *preautonómicas* existentes hasta la fecha. Estos tampoco contemplan de una forma terminante la naturaleza de las entidades *preautonómicas*. Estos reales decretos-leyes sólo se refieren a la naturaleza de los órganos de las correspondientes entidades *preautonómicas*, calificando a sus órganos representativos con personalidad jurídica plena. Cifándonos concretamente al caso valenciano, el real decreto-ley (17-III-1978), tampoco contempla, de una forma terminante, la naturaleza del ente *preautonómico*. En efecto, este real decreto-ley únicamente se refiere a la naturaleza de los órganos de la citada entidad *preautonómica*. Y califican al Consejo del “País Valenciano” de órgano de gobierno con personalidad jurídica plena (artículo 3o.), y de órganos de gobierno y administración de dicho consejo, al pleno y a los consejeros (artículo 4o.). Por ello, es preciso analizar —como más adelante haremos— las competencias de estos entes para determinar su naturaleza jurídica.

Los entes *preautonómicos* y sus órganos son, pues, meras *entidades administrativas*, no gozando, por tanto, de ningún tipo de “potestad legislativa”. Esta afirmación traerá como consecuencia, entre otras, que todas aquellas materias que deban estar contenidas en el estatuto autonómico —que tengan la consideración de “ley formal y material”— escapan de la competencia de los “órganos de las entidades *preautonómicas*”. Pongamos un ejemplo muy debatido en la actualidad valenciana: el tema de la “Senyera”, como símbolo de autoidentificación. El artículo 4, apartado 2, de la Constitución dice: “Los Estatutos podrán reconocer banderas... propias de las comunidades autónomas”; y el artículo 147 apartado 1, que afirma que “los Estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma”. Luego si los *Estatutos* tienen el carácter de *leyes* y las *competencias de las entidades preautonómicas son meramente administrativas*, es obvio que concluyamos que los órganos *preautonómicos* —el Consell Valenciano, en nuestro caso— no gozarán de la competencia a la hora de señalar una bandera para la nacionalidad valenciana...; y, aún más, ni tan siquiera “su” propia bandera o símbolo, ya que sería absurdo, o indirectamente anticonstitucional, que los órganos de gobierno”, que son representativos del “colectivo” tuvieran una bandera distinta del mismo. Los órganos *preautonómicos* de gobierno deberán, por pura lógica del mandato, adoptar como emblema el que su correspondiente y futura comunidad autónoma adopte para sí, mediante la previa aprobación, por referéndum, de su estatuto

(*vid.*, artículo 151, apartado 3.a), en el caso de que hubiere seguido como vía de acceso a la autonomía la prevista en este artículo 151.

*En conclusión:* el órgano de gobierno de cualquier entidad preautonómica no puede, con el texto de la Constitución en la mano, establecer una bandera del colectivo que representa. En cuanto al establecimiento de “su” propia bandera o enseña, pudiera interpretarse que está dentro de las competencias *reglamentarias* del órgano de gobierno *preautonómico*, pero siempre con el inconveniente de que un “órgano llamado *representativo*” tuviera una bandera distinta —o contradictoria— del colectivo, a quien se supone representa. Y los citados órganos de gobierno no son ni una sociedad cultural, ni un club deportivo, ni un partido político sino que son instituciones *preautonómicas* de carácter meramente *administrativo*, *provisional* y, por tanto, radicalmente *transitorias*, pero no por ello dejan de ser —aun con este *status* capitidismuido— “órganos representativos” de su correspondiente comunidad. Y, en tanto, serán representativos en cuanto sean reflejo de la personalidad del colectivo representado.

### C. Dimensiones de las entidades preautonómicas

Después de referirnos a la naturaleza jurídica de las comunidades *preautonómicas*, refirámonos brevemente a las dimensiones *representativa* y *política* que encierran.

El ente y los órganos *preautonómicos* presentan las dos dimensiones propias de toda institución: la “dimensión representativa” que constituye el soporte básico de su legitimación y la dimensión política”, esto es, la esfera de facultades, competencias, atribuidas a los órganos institucionales para el cumplimiento de sus funciones.

Ambas dimensiones se han visto condicionadas por el peculiar proceso de transformación política que ha presidido el paso de un régimen fuertemente centralizado y carente de legitimación democrática a otro caracterizado por la existencia de fórmulas *autonómicas* y *democráticas* que son las previstas en la Constitución.

Los regímenes *preautonómicos* se configuran, pues, como instituciones puente de esta fase de transición y reflejan, en consecuencia, las contradicciones e insuficiencias de la fase en su conjunto:

1o. Las entidades *preautonómicas* no poseen, desde este punto de vista, una legitimación democrática plena, específica y directa.

No es plena, porque las antiguas diputaciones provinciales, antes de haberse celebrado elecciones democráticas de ámbito local, disfrutaban de presencia en los órganos *preautonómicos*.

No es una "legitimación democrática específica", porque la designación de los representantes en las elecciones generales del 15 de junio de 1977 tuvo, en primer término, un "objetivo central" (Cortes constituyentes) y una base provisional, y sólo "en segundo lugar un carácter de representación autonómica".

2o. Por otro lado, los presupuestos de funcionamiento de todo régimen *preautonómico*, en la actualidad, están gravemente limitados por el control del poder central, manifestado en su texto regulador a partir de la extrema cautela con que el poder central ha abordado la solución de las demandas autonómicas, y por la injerencia de las diputaciones provinciales en el *proceso preautonómico*. En este sentido, el preámbulo del real decreto-ley por el que se aprueba el régimen *preautonómico* valenciano alude a que el gobierno, en su declaración programática, asumió la institucionalización de las regiones en régimen de anatomía y la posibilidad de acudir a fórmulas transitorias desde la "legalidad vigente".

Pero es, quizás, la "provisionalidad" misma del ente *preautonómico* la nota distintiva más relevante en el régimen actual. El real decreto-ley valenciano, por ejemplo, establece taxativamente que "al instituir el Consejo del País Valenciano el presente decreto-ley no condiciona la constitución ni prejuzga la existencia, contenido y alcance del estatuto de autonomía que en su día pueda tener". En la disposición final tercera se refuerza la anterior afirmación en el sentido de que el régimen establecido en el real decreto-ley, así como las entidades y órganos a que se refiere, tiene carácter provisional y transitorio hasta la entrada en vigor de las instituciones autonómicas del "País Valenciano" que se creen al amparo de lo previsto en la Constitución.

3o. Este doble condicionamiento debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar el régimen general del funcionamiento de los órganos *preautonómicos*, así como el alcance y los límites de su actividad en el orden jurídico.

Naturalmente, las afirmaciones anteriores pueden relativizarse en buena medida; así consideramos el aspecto dinámico de la fase *preautonómica* actual y partimos de la necesidad de que los órganos *preautonómicos*, más allá del estrecho marco institucional en que jurídicamente se mueven, deben tomar aquellas iniciativas políticas que conduzcan de manera eficaz a la consecución de la anatomía plena con base constitucional. Es evidente que la *representación política* tiene en cuenta, no las voluntades de personas particulares o de determinados grupos, sino más bien los "intereses generales" de toda la colectividad, tal como viene a resultar de: a) las fuerzas sociales y políticas que en ella se mueven,

b) las corrientes de pensamiento y c) las variadas propuestas que se formulan y sostienen.

De esta manera se establece entre representantes y representados un ciclo completo de relaciones que, para seguir un comportamiento democrático, debe operar ateniéndose a la siguiente secuencia: a) explicitación de las propuestas, b) síntesis y reducción de las mismas, y c) decisión.

Es claro, sin embargo, que este ciclo se cumple de manera diferente según la índole de la materia objeto de decisión. Aquellas que constituyen el círculo de tareas y competencias que forman parte de la gestión normal de los órganos representativos que se resuelven institucionalmente por estos mismos órganos; pero aquellas otras que son básicas para la convivencia y la definición del marco socio-político, no pueden resolverse marginando a los representados, los cuales, en una tal situación, no estarían representados por nadie. En estos casos, tanto en el momento de la explicitación de las propuestas como en la fase de decisión de las mismas, "es el pueblo quien opina, discute y, en última instancia, debe decidir".

"Tanto la denominación identificadora de la futura comunidad autónoma como sus símbolos, son materias importantes y decisivas que deben ser tratadas de la forma antedicha."

4o. Esta es la solución que se establece modernamente en todos los ordenamientos constitucionales: es la Constitución, como norma básica aprobada mediante consulta popular, la que decide sobre los símbolos del Estado.

Paralelamente, en las comunidades territoriales autónomas, "el establecimiento de sus símbolos identificadores sólo puede basarse jurídica y políticamente en sus respectivos Estatutos de autonomía que son la norma básica de la Comunidad territorial sometida a la consulta popular".

A este respecto, el artículo 4.2 de la Constitución española, que no ha sido modificado, señala: "Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades autónomas."

5o. Este es el precepto constitucional al que de manera primordial debe atender la entidad preautonómica ante la eventualidad de una toma de postura sobre el tema. Pero no se trata sólo de la existencia de un límite constitucional, sino también de la "inexistencia de una capacidad legal" para que los órganos preautonómicos puedan pronunciarse acerca de esta temática, a tenor de lo dispuesto en sus decretos-leyes regulares de las preautonomías respectivas.

Y ello por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque es sencillamente absurdo que una entidad *preautonómica*, cuya característica fundamental es su *provisionalidad* y *transitoriedad* pueda resolver sobre cuestiones definitivas y básicas.

En segundo lugar, porque entre las atribuciones y facultades de los órganos *preautonómicos* no hay ninguna que permita adoptar decisiones que, como los “símbolos de identificación”, exceden naturalmente de su ámbito de competencia. Además de las competencias establecidas en los reales decretos-leyes que tienen contenido *orgánico*, de *coordinación* y de *gestión* —y que estudiaremos más adelante— *figura el que se podrá proponer al gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de la comunidad preautonómica respectiva*; es el claro que no puede aquí encontrarse base para una decisión sobre el tema de los símbolos de identificación nacional, cuando es el gobierno quien tiene que aceptar una propuesta de este tipo.

Temas, pues, relativos a la “problemática estatutaria”, son los siguientes: ¿qué es un estatuto autonómico?, ¿cuál es o puede ser su contenido?, ¿quién inicia el proceso autonómico y a qué órgano le corresponde elaborar el estatuto?, ¿quiénes deben dar fuerza de ley a los estatutos autonómicos?, etcétera. Todas estas cuestiones han comenzado a cobrar suma actualidad desde el día mismo de ser refrendado el proyecto de Constitución por el pueblo español y sancionado por el rey, es decir, a partir del 6 de diciembre de 1978 y más concretamente a partir de la entrada en vigor de la Constitución (29-XII-78).

Digamos ya de entrada —y repetiremos como una constante— que el estatuto autonómico, es decir, “la norma institucional básica” en la que se expresa, en sus aspectos esenciales, el poder de autogobierno de la comunidad autónoma, se reduce a reglamentar la organización interna de la misma; hay que tener en cuenta que el estatuto es —debe ser— trasunto de su personalidad histórico-cultural diferenciada, y no viceversa. El estatuto no puede ser obra exclusiva de un partido. Tiene que ser la obra de todo un pueblo. Ahora bien: ¿era competencia de la “Generalidad” catalana, la “Xunta” gallega, y además órganos *preautonómicos*, *intervenir en la elaboración del Estatuto*? ¿A quién corresponde la coiniactiva del proceso autonómico?, ¿a quién elaborar el futuro Estatuto de las respectivas comunidades autónomas?, nos referiremos a ello detalladamente.

#### D. Los órganos *preautonómicos*

Tras haber expuesto la naturaleza jurídica que encierran las entidades *preautonómicas* es conveniente que prestemos breve atención a su *órganos de gobierno*, para pasar luego al estudio de sus *competencias y límites*.

Los diversos reales decretos-leyes creadores de las *preautonomías* establecen, aunque con nombres diversos, unos órganos superiores, llá-

mense *Generalidad*, *Xunta*, *Consejo General del País Vasco*, el *Consell del anticostitucionalmente* llamado "País Valenciano", etcétera. Todos estos órganos están integrados por unos consejeros elegidos, a su vez, por el "Pleno parlamentario" y por un presidente elegido por el respectivo Consejo preautonómico de entre sus miembros, salvo en el caso catalán, donde el nombramiento del presidente de la Generalidad "se realizará por Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno" (*vid.*, Real decreto-ley del 29-IX-1977, artículo 4).

Los órganos de gobierno *preautonómicos* —a tenor de sus correspondientes reales decretos-leyes— no tienen más funciones que las estrictamente de carácter *reglamentario* y *administrativo*. Ningún real decreto-ley concede a estos órganos preautonómicos funciones *normativo-legislativas*. Es importante subrayar esto, porque de sus competencias se derivarán sus propios límites. Y para mayor confirmación de que las competencias atribuidas a estos órganos son administrativas, todos los citados reales decretos-leyes prescriben que "los acuerdos y actos de... serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y, en su caso, suspendida por el Gobierno, de conformidad con la legislación vigente" (*vid.*, Real decreto-ley catalán, artículo 7; Real decreto-ley vasco, artículo 8; Real decreto-ley gallego, artículo 9; Real decreto-ley valenciano, artículo 10; etcétera). Pero más adelante nos referiremos a esta materia de las competencias.

### E. Competencias de los órganos preautonómicos

Como ya indicamos, para mejor comprender la naturaleza jurídica de las entidades *preautonómicas*, nada mejor que analizar sus *competencias* y *límites*, aparte de que el estudio de estas *competencias* es fundamental para estudiar y comprender las vías de acceso a la autonomía, en breve: el *proceso autonómico*.

Distiguiremos, a este respecto, las funciones *constitucionales*, que son las que le reconoce el texto de la Constitución, y las funciones que les atribuyen los respectivos reales decretos-leyes.

#### a) Funciones "constitucionales"

a') la iniciativa del proceso autonómico. En efecto, la disposición transitoria primera dispone: "En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que, en el apartado 2 del artículo 143, atribuye a las diputacio-

nes provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes." Se trata, pues, únicamente de la "iniciativa" del proceso autonómico, y no de su "protagonismo" a lo largo de todo el *proceso autonómico*. Además, esta función no tienen por qué poseerla los entes *preautonómicos*, pues la disposición transitoria habla de "podrán", lo cual no quiere decir que necesariamente tengan que poseer dicha iniciativa. Pero nos interesa subrayar que la Constitución del 29 de diciembre de 1978 reconoce a los "órganos preautonómicos" tan sólo la función de "cotitularidad" en la iniciativa del *proceso autonómico*. Decimos que se trata de "cotitularidad" en la iniciativa del proceso autonómico, porque los órganos *preautonómicos*, como órganos colegiados superiores, únicamente pueden sustituir la iniciativa que el artículo 143.2 atribuye a las diputaciones provinciales. Pero resulta que dicha iniciativa corresponde a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Es decir, al corresponder la iniciativa del proceso autonómico a las diputaciones y municipios, y no poder los órganos *preautonómicos* sustituir la iniciativa autonómica de los municipios, sino únicamente la de las diputaciones, resulta que, al aplicar la disposición transitoria 1a., la iniciativa del proceso autonómico no corresponderá exclusiva y únicamente a éstos, sino que tendrá que ser compartida con los municipios, en los términos que establece el artículo 143. Por esta razón, señalábamos que los órganos provisionales autonómicos, según la Constitución, son "cotitulares" de la iniciativa del proceso autonómico debiendo compartir esta titularidad con los municipios. Y así cualquier iniciativa, en otro sentido, que adopten o puedan adoptar los citados órganos preautonómicos será "anticonstitucional".

Pero hay que subrayar que esta función, la "cotitularidad" de la iniciativa del proceso autonómico, es la única competencia que la Constitución atribuye a los órganos *preautonómicos* "comunes", pues las otras funciones que se atribuyen a los órganos *preautonómicos* de Cataluña, Galicia y País Vasco, como son la iniciativa en el proceso de asunción de competencias y la participación (reducida a la "convocatoria" de las Asambleas de diputados y senadores que ha de elaborar el estatuto, a tenor del artículo 151,2) en la elaboración del estatuto de autonomía, previstas en la disposición transitoria 2a., no afectan a las citadas entidades *preautonómicas* que podríamos denominar "comunes".

Resultan, además, que esta única función —la de la *coiniciativa* en el *proceso autonómico*— atribuida a los citados órganos *preautonómicos*, solamente podrán ejercerla si la iniciativa del proceso autonómico se efectúa con arreglo a lo previsto en el artículo 143, apartado 2, y por el artículo 151.1 que regulan la iniciativa autonómica de las comunidades

preautonómicas llamadas, vulgarmente, de “segunda división”: a saber, la iniciativa del proceso autonómico deberá ser ejercida en su plenitud y producirá todos sus efectos, en el plazo de seis meses, a contar “desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas”, una vez celebradas las primeras elecciones locales (*vid.*, artículo 143, apartado 2 y disposición transitoria 3a.). Y si la iniciativa no cristalizase en ese plazo de seis meses, “los organismos provisionales autonómicos”, quedarán disueltos a tenor de lo establecido en la disposición transitoria 7a., apartado c. Y la iniciativa —en caso de haberse ejercido— si no prosperase “solamente podrá reiterarse pasados cinco años” (*vid.*, artículo 143, apartado 3º). A este respecto hay que tener en cuenta la salvedad hecha por el párrafo 151.1.

Pero si los pueblos afectados quieren llegar a la constitución de una comunidad autónoma plena, como el máximo posible de competencias y no con las mínimas, que atribuye el artículo 148, la iniciativa del proceso autonómico, si no se quiere esperar a que transcurran cinco años (a que se refiere el artículo 148 apartado 2) no deberá hacerse por los trámites previstos en el artículo 143, sino por los establecidos en el artículo 151, apartado 1. Y en relación con este precepto, la iniciativa del proceso autonómico ya no será compartida por los “órganos preautonómicos” y los municipios, sino que corresponderá a las diputaciones y a las tres cuartas partes de los municipios. Es decir, en este supuesto, los citados “órganos” no pueden sustituir la iniciativa autonómica de las diputaciones, careciendo, por tanto, de toda competencia o atribución. En este caso los órganos *preautonómicos* no poseerán ninguna función constitucional, pues la iniciativa del proceso autonómico corresponderá a las diputaciones o a los órganos interinsulares correspondientes y a las tres cuartas partes de los municipios (*vid.*, artículo 151.1).

Con ello, vemos que las atribuciones constitucionales de los “órganos provisionales autonómicos” se reducen, pura y simplemente, a la “cotitularidad” de la iniciativa autonómica, siempre que sigan los trámites previstos en el artículo 143.2.

*b') Participación en la elaboración del Estatuto de Autonomía.* Así lo establece la disposición transitoria segunda, que, en su último párrafo, dispone: “El Proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2.1, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico”, en el caso de Galicia, País Vasco y Cataluña. En este caso, la función de los “órganos colegiados superiores” del ente preautonómico se reduce, pues, sustituyendo la iniciativa que tiene el gobierno con el caso de las entidades preautonómicas “comunes” que hu-

biesen seguido la vía autonómica prevista en el artículo 151. Dice así el artículo 151.2.2:

El gobierno convocará todos los diputados y senadores en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La competencia para elaborar el estatuto tan solo le corresponderá a la Asamblea de parlamentarios (en el caso de que la iniciativa autonómica sea ejercida de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2.1) o a la Asamblea compuesta por los miembros de las diputaciones u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores de las provincias integrantes de la entidad *preautonómica* respectiva (*vid.*, artículo 146), en el supuesto de que la iniciativa autonómica venga ejercida según lo previsto en el artículo 143, apartado 2. En cualquier caso, ningún órgano de gobierno *preautonómico* está legitimado para condicionar, directa o indirectamente el contenido del futuro Estatuto, y si lo hace será anticonstitucional su comportamiento, y, por tanto, carente de valor jurídico alguno. Y como el estatuto es la única ley que puede albergar el tema de las “banderas y enseñas”, hemos de concluir que ningún órgano de gobierno *preautonómico* tiene competencia a la hora de señalar una bandera para la futura comunidad autónoma, pues ello implicaría que el citado órgano de gobierno tendría competencias para elaborar el estatuto. La Constitución le niega expresamente tal competencia legislativo-estatutaria.

En conclusión, sólo los órganos de gobierno de las entidades *preautonómicas* de Galicia, País Vasco y Cataluña tienen pues, la *iniciativa de convocatoria*, pero no la de la elaborar el proyecto de estatuto de autonomía, que corresponderá siempre a la Asamblea de los parlamentarios, siguiéndose, por otra parte, los restantes trámites que establece el artículo 151, en los cuales no participarán para nada los órganos de gobierno ejecutivos del ente *preautonómico*.

Podemos afirmar que los “órganos provisionales autonómicos”, poseen únicamente, la función de la “cotitularidad de la iniciativa autonómica”, a tenor del artículo 143 y disposición transitoria primera. Teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución de 29 de diciembre de 1978, resulta evidente que éstos carecen de cualquier atribución a la hora de elaborar el Estatuto de autonomía. La Constitución —lo repetimos una vez más— no les atribuye dicha competencia, ni tan siquiera la atribuye a los órganos *preautonómicos* catalanes, vascos y gallegos, pues éstos úni-

camente pueden convocar a la Asamblea de parlamentarios, que es el titular legitimado para elaborar el estatuto de autonomía (*vid.*, disposición transitoria segunda y artículo 151.2.1º). Dicha facultad “corresponderá al Gobierno”.

Por ello, resulta a todas luces “anticonstitucional” que ciertos “órganos preautonómicos”, como es el caso del “*Consell*” valenciano, hayan solicitado, a nivel “oficial”, anteproyectos de estatuto, pues, con ello, vienen usurpando una competencia que tan sólo le corresponderá a la asamblea de parlamentarios (en el caso de que la iniciativa autonómica sea ejercida —como ya dijimos— de acuerdo con lo establecido en el artículo 151) o a la Asamblea compuesta por los miembros de las diputaciones y por los diputados y senadores de las provincias integrantes de la comunidad autónoma respectiva (*vid.*, artículo 146), en el supuesto de que la iniciativa autonómica venga ejercida según lo previsto en el artículo 143, apartado 2º.

Por estas razones, creo que —y por limitarnos al caso del *Consell* valenciano— se viene actuando de una forma anticonstitucional —al menos así parece reflejarse de algunas de sus actuaciones— al asumir una competencia que, en modo alguno, le corresponde: a saber su “inicial e indirecta” participación en la elaboración del futuro estatuto autonómico. Si su actuación continúa así usurpará —repetámoslo una vez más— facultades que pertenecen a la futura Asamblea de parlamentarios. Su comportamiento será anticonstitucional, y por tanto, carente de valor jurídico alguno.

De todas las funciones constitucionales podemos deducir las siguientes conclusiones:

Que no son funciones que necesariamente tenga que asumir los órganos de gobierno de los entes *preautonómicos*, pues ambas disposiciones transitorias, 1a. y 2a. hablan únicamente de “podrán”.

Que son funciones que los órganos de los entes *preautonómicos* han asumido únicamente al aprobarse el texto constitucional.

Que son “simples funciones administrativas”, en consecuencia con lo previsto por la Constitución, que califica de órganos de gobierno a los de las entidades *preautonómicas*. Así lo hacen también los respectivos reales decretos-leyes de las correspondientes entidades *preautonómicas*.

Tras haber expuesto las competencias y funciones que se les atribuye a las entidades *preautonómicas* y que han de llevar a cabo sus respectivos órganos, es lógico que concluyamos que de la citada referencia se deduzca las limitaciones que tengan los correspondientes órganos *preautonómicos*. Consideramos innecesario detenernos en ello.

b) *Otras funciones.*

Si nos fijamos en los diversos reales decretos-leyes podemos establecer otras competencias que les incumben a los órganos de gobierno de las entidades *preautonómicas*. Véamoslo:

a') *Elaborar y aprobar* las normas "reglamentarias" de su régimen interior, de conformidad con lo que se establece en el desarrollo de sus respectivos reales decretos-leyes.

b') *Integrar y coordinar* las actuaciones y funciones de las Diputaciones Provinciales y del territorio correspondiente, sin perjuicio de las facultades privativas de aquéllas.

c') *Gestionar y administrar* las funciones y servicios que le transfieren la administración del Estado y, en su caso, las expresadas Diputaciones Provinciales.

d') Asimismo, podrán *proponer* al gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de los cuadrantes geográficos sometidos al régimen *preautonómico*.

Como puede apreciarse, se trata "simplemente de competencias de gobierno interior", de carácter meramente "administrativo o reglamentario". Todo ello nos induce a considerar que los entes *preautonómicos* son "*meros entes administrativos*", con potestad reglamentaria limitada y sin ningún tipo de potestad legislativa, aunque tengan, como la hemos dicho, relevancia constitucional.

F. *Su temporalidad*

Como se trata de entes de naturaleza provisional, la Constitución contempla la posibilidad de disolución de estos organismos provisionales, que sucederá en los siguientes supuestos:

1º Una vez constituidos los órganos que establezcan los estatutos de autonomía aprobados conforme a esta Constitución.

2º En el supuesto de que la iniciativa del *proceso autonómico* no llegara a "prosperar" por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.

3º Si el organismo no hubiere ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria 1a., es decir la iniciativa del *proceso autonómico*, "en el plazo de tres años" (*vid.*, disposición transitoria séptima).

Y también, y así lo dispone verbigracia el artículo 11 del Real decreto-ley de 17 de marzo de 1977 "los órganos de gobierno del Consejo del

“País Valenciano”. establecidos por este Real-Decreto-Ley, podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado”.

### *G. Situación actual de la comunidades preautonómicas*

De las actuales comunidades preautonómicas, el País Vasco y Cataluña ya han elaborado su estatuto, y tras los trámites previstos por la Constitución, se sometió a referéndum popular el 25 del mes de octubre; Galicia ha presentado ya a la Mesa del Congreso su Estatuto, y está siendo estudiado, por la Comisión Constitucional y la Comisión Mixta; Aragón, Canarias, Valencia, Andalucía y el Archipiélago Balear se hallan ya insertos, unos más que otros, en el proceso autonómico, bien siguiendo el camino prescrito por el artículo 143 o —como en el caso valenciano— la vía autonómica prevista en el artículo 151.

## III. DE LAS PREAUTONOMÍAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL PROCESO AUTONÓMICO

### 1. *Introducción*

Ha habido pocas cosas en la vida de gran parte de los profesores de ciencia política. que han ejercido su profesión en las últimas décadas, que tengan tanto interés y sean tan difíciles de tratar como una Constitución nueva. Pero, aun de este sugestivo campo, el tema de la organización territorial del Estado resulta todavía más problemático, no sólo por lo que de novedoso tiene, referido a España, sino también por la trascendencia de su contenido para un Estado que vuelve, después de 40 años de Estado unitario, a reconocer el derecho a la autonomía, a las comunidades intermedias que lo constituyen.

El reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona han sido hasta ahora, al menos teóricamente, un tema conocido e incluso familiar en las cátedras de derecho político y derecho constitucional de las universidades españolas. Pero muy poco se habló o se escribió durante el régimen autoritario franquista de los derechos de los grupos territoriales intermedios o “parciales”, es decir de las comunidades naturales y tradicionalmente diversificadas. Tan sólo muy pocos autores, se han venido preocupando en España del tema de las autonomías, quizá más proscrito por el régimen autoritario de Franco que el de los derechos fundamentales de la persona, que hace años parecía casi ilusorio y utópico, e incluso así era considerado por algunos de nuestros mejores tratadistas. Y ciertamente lo era entonces, pero hoy se nos presenta como

la clave del futuro Estado español, que será *autonómico* tal y como lo prevé la Constitución.

Por otra parte, el derecho que se invoca y se reconoce en la futura Constitución es a la *autonomía*, derecho del que existen pocos precedentes doctrinales y que es recogido en pocas constituciones, concretamente y a modo de ejemplo cabe citar dos: de la Unión Soviética, que, al menos *nominalmente*, resulta ser un híbrido entre la federación y el reconocimiento de otros grados de autonomía; y de la Constitución de Italia, ejemplo más cercano a nosotros por lo prescrito en la Constitución española del 31 que por lo que regula el título VIII de la Constitución de 1978.

De cualquier forma, hay que señalar como significativos algunos lugares comunes que también se reproducen en el actual proceso español a saber:

—El punto de partida: un “Estado unitario fuertemente centralizado” a despecho de las realidades diferenciadas de las comunidades que lo integran.

—Un “sistema político autocrático” como sostén ideológico de la estructura de ese “Estado centralizado”.

—Simultaneidad en la desaparición de la “autocracia” y en la consideración legal de las “autonomías”.

El afán descentralizador que observamos por doquier es la expresión de un fenómeno que afecta profundamente a la capacidad de respuesta de las democracias pluralistas frente al resto de las sociedades avanzadas en el presente momento histórico. Puede hablarse de derecho a la autonomía allí donde ésta se ha visto frustrada, como ha sucedido en Estados que, por diversos intereses, se han constituido (a despecho de las tendencias naturales económico-sociales, históricas, etcétera, de las comunidades intermedias que, en mayor o menor medida, se han considerado diversificadas y han reclamado su propia forma de gobierno) en “Estados unitarios”. El “Estado unitario” raramente se ha realizado sin poner en práctica el principio de “dominio” de unas comunidades por otras. Por eso, tras las experiencias liberales y fascistas, algunos países de la Europa no socialista, ante la presencia de una clase proletaria con fuerte cohesión, de partidos, de masas y con el progresivo fortalecimiento de una pluralidad de grupos sociales de diversa naturaleza —entre ellos los “grupos territoriales como, verbigracia, la región—, se han visto obligados a renunciar a su democracia individualista y a su correspondiente superestructura estatal unitaria y a transformarse en democracias pluralistas y gobernantes, así como a utilizar la descentralización

como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una auténtica democracia. La traducción jurídica de esta evolución, es decir, de la democracia individualista en democracia pluralista, será, según los casos, o el Estado regional-autonómico o el federal. El derecho a la autonomía consiste, pues, fundamentalmente, en una democracia anticoncentralista y en la liquidación de aquel principio de "dominación" realizado dentro del ámbito de un solo Estado. Es necesario agradecer a los constituyentes del 78 la inclusión, en lugar principal de la Constitución, de esa demanda anticoncentralista y el reconocimiento del derecho a la autonomía, cuya buena expresión se observa en el artículo 2 y en los primeros artículos del título VIII; concretamente, el artículo 143 define en qué consiste este derecho:

- Acceder al autogobierno.
- Constituirse en comunidad autónoma.

Es necesario destacar, como punto de partida, que la realización del derecho a la autonomía consiste en la consecución de esos dos términos y que su ejercicio consiste, a su vez en el cumplimiento de una serie de requisitos expresados en la Constitución, cuya regulación sistemática recibe el nombre también acertado, de "proceso autonómico" (artículo 143.2).

## 2. *El proceso autonómico: sus fases*

El título VIII de la Constitución es la plasmación del *proceso autonómico* e incluye los trámites, plazos y condiciones que habrán de cumplir las comunidades deseosas de autogobierno y autonomía.

La denominación de "proceso autonómico" a ese conjunto de trámites, plazos y normas diversas es también un acierto porque, posiblemente, sea éste el tema de la Constitución que con más propiedad ha de presentarse como un "proceso", es decir, con un contenido dinámico que, como todo "proceso" supone un comienzo y un fin. La misma denominación da idea de ese dinamismo, no sólo por el vocablo "proceso", que ya de suyo encierra la idea de dinámica, sino también por la calificación de autonómico.

- Se dice "autónomo" de lo que ya está institucionalizado como tal.
- Se dice "autonómico" de lo que está en trance de institucionalizarse como autónomo.

El comienzo del proceso se da en el momento en que los sujetos, constitucionalmente reconocidos, toman la "iniciativa". El fin de proceso se da cuando queda institucionalizada la autonomía de una comunidad.

Entre el comienzo y el fin está la elaboración del “estatuto”. Hay, pues, tres fases que lógicamente habrán de darse en el “proceso autonómico” si se acepta que el “principio procesal” preside el desarrollo que conduce a las autonomías.

—La iniciativa.

—La elaboración del Estatuto.

—La institucionalización de la autonomía de una comunidad.

Nos limitaremos ahora a exponer brevemente, aquí y ahora, la primera fase del proceso autonómico: “La iniciativa”.

#### A. *La iniciativa.*

Del análisis del título VIII y de las disposiciones transitorias se deduce que los sujetos constitucionalmente reconocidos que pueden llevar a cabo la iniciativa del proceso autonómico son:

##### 1. Las corporaciones locales, entendiéndose por tales:

- a) Las diputaciones provinciales u órganos interinsulares correspondientes.
- b) Los Ayuntamientos.
- c) Los órganos forales.

##### 2. Los órganos preautonómicos.

##### 3. Las Cortes Generales.

Estos sujetos pueden realizar la iniciativa a través de cinco vías distintas que pueden quedar agrupadas en:

##### 1º El *régimen común* del artículo 143 que afectaría a:

- a) Los territorios que, en la actualidad, pretenden acceder *ex novo* al proceso autonómico y cumplan los requisitos del artículo 143.
- b) Los territorios que en el momento de promulgarse la Constitución cuenten con un régimen preautonómico y no hubieran plebiscitado en el pasado proyecto de Estatuto alguno.

##### 2º El *régimen especial*, que afectaría a:

- a) Los territorios que pretendan acceder *ex novo* al proceso autonómico y cumplan los requisitos del artículo 151, en relación con el 148,2.

- b) Los territorios que hayan plebiscitado en el pasado proyecto de Estatuto y cuenten con regímenes preautonómicos en el momento de promulgarse la Constitución.
- c) El caso específico de Navarra.
- d) El caso específico de Ceuta y Melilla.

De cualquier forma, la caracterización de unas autonomías, de régimen *común* y otras de régimen especial tiene que ver más con los respectivos catálogos de materias sobre las que tienen competencia, que sobre la *manera de iniciar el proceso autonómico*, o, mejor dicho, podrá afirmarse que *los diferentes catálogos de competencias determinan de alguna manera la vía de acceso al proceso autonómico*.

### 3. *Las vías de acceso a la autonomía; autonomía, estatuto y referéndum*

Se ha escrito que los españoles no saben lo que es la autonomía. Frente a esta afirmación, opinamos que cualquiera tiene idea de lo que es la autonomía. Por lerdo que sea, todo español sabe que autonomía, es lo opuesto a centralismo, es decir a que Madrid continúe siendo "el estómago de España" (Pi y Margall).

Otro problema es el de que los llamados políticos de cualquier cuadrante hispano hayan sabido o sepan cómo encauzar la autonomía..., y si tiene voluntad de hacerlo.

*Las dos vías de acceso* más importantes para la autonomía son las previstas en los artículos 143 y 151. Las analizaremos, con más detalle, exponiendo sus *pros* y sus *contras*.

No es accidental que se elija como "vía autonómica" la indicada por el artículo 151, o la que establece el artículo 143. Pero más importante que esto, es que los interesados o afectados estén o no divididos acerca de qué tipo de Estatuto —que es, debe ser, la traducción jurídica de la autonomía— se les piensa "otorgar". La vía prescrita por el artículo 143 ciertamente no prevé la participación popular —mediante referéndum— ni durante el proceso autonómico, ni para aprobar el estatuto (*vid.* artículos 143, apartado 2 y 146). No sucederá así, si se elige la vía regulada en el artículo 151, en donde se prevé que "la iniciativa del proceso autonómico"... ha de ser "ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia..." y en el artículo citado, en sus apartados 3o. y 4o, también se prevé el refrendo mayoritario de cada provincia como uno de los requisitos para la entrada en vigor del estatuto.

Cualquier entidad *preautonómica* que quiera transformarse en comu-

nidad autónoma, puede hacerlo mediante diversos procedimientos o vías. En efecto, en la Constitución se configuran *tres vías* de acceso a la autonomía:

—Vía *ordinaria*, es la del artículo 143. Es un precepto que, como luego veremos, lo consideramos como supletorio en cuanto a una serie de procedimientos que no se regulan expresamente en las otras vías.

—Vía *rápida y privilegiada*: se contiene en la disposición transitoria segunda.

—Procedimiento *agravado*, es la vía de acceso que contempla el artículo 151.

Examinemos detenidamente estos tres casos:

1º *El artículo 143*, después de proclamar el derecho al autogobierno y a constituirse en comunidades autónomas por parte de “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, por los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”, establece lo que denominamos *procedimiento ordinario* de acceso a la autonomía, cuyos requisitos son:

Iniciativa de todas las diputaciones provinciales interesadas. A tenor de la disposición transitoria primera, puede ser sustituida por la intervención de los órganos *preautonómicos* en aquellos territorios que están dotados de un *régimen provisional de autonomía*.

Iniciativa de las dos terceras partes de los municipios, cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. La disposición transitoria tercera aplaza esta decisión hasta que se celebren las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.

Ambos requisitos deben cumplirse en el plazo de seis meses a contar desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas, y en el caso de que la iniciativa no *prosperare*, habrá que esperar cinco años para volverla a plantear.

Las consecuencias que la adopción de esta primera solución conlleva son:

Elaboración de un proyecto de estatuto por una asamblea compuesta de miembros de las diputaciones y de parlamentarios. Dicho proyecto se remite a las cortes generales y se tramita como *una ley ordinaria*.

Las competencias que puede asumir la comunidad autónoma se ven “reducidas” a las que señala el artículo 148 y sólo “a los cinco años de entrada en vigor del Estatuto se pueden ampliar”.

En resumen, se configuran aquí una autonomía que podemos denominar *limitada* o *menos plena* o *de segunda*.

2ª *Vía rápida y privilegiada* que la disposición transitoria segunda establece en favor de "aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al mismo tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía..."

Se está refiriendo, este precepto, a Cataluña, el País Vasco y Galicia que en la época republicana configuraron estatutos de autonomía y los plebiscitaron positivamente. En este caso, basta con que los órganos *pre-autonómicos* lo acuerden por mayoría absoluta, para que se pase inmediatamente a la elaboración de su estatutos. El procedimiento es el establecido por el artículo 151.2, al que nos referiremos inmediatamente.

En este caso, la autonomía es *plena*, ya que desde el primer momento se pueden ampliar las competencias más allá de lo que prescribe el citado artículo 148, sin tener que esperar el plazo de cinco años.

3ª La *tercera vía* de acceso es la que recoge el artículo 151. Tiene las mismas consecuencias que el sistema privilegiado de la disposición transitoria segunda, pero se agrava el procedimiento al exigirse los siguientes requisitos:

Iniciativa de las diputaciones correspondientes:

—*Iniciativa de las tres cuartas partes de los municipios* de cada una de las provincias afectadas que representan, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.

—*Ratificación mediante referéndum* por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

—*La iniciativa del proceso autonómico debe acordarse dentro del plazo de seis meses* desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

—Tanto la *vía privilegiada* de la disposición transitoria segunda como en esta tercera de *procedimiento agravado*, la elaboración del estatuto sigue un cauce similar.

—La Asamblea de Parlamentarios elabora un proyecto de Estatuto que ha de aprobarse por mayoría absoluta de sus miembros.

—Se remite el proyecto a la Comisión Constitucional del Congreso, que en el plazo de dos meses lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente.

—El *texto resultante se somete a referéndum*, ha de ser aprobado en

provincia por la *mayoría de los votos válidamente emitidos*. Si el resultado es positivo, ha de recaer voto de ratificación de los plenos de las dos cámaras de las cortes generales, en cuyo caso, el rey sancionará el estatuto y lo promulgará como ley.

Hasta aquí, la descripción de los cauces previstos por nuestra Constitución para acceder a la autonomía. Vamos a abordar ahora los problemas que comportaría la adopción de uno u otro procedimiento.

1º Como es obvio, se reserva la vía privilegiada de la disposición transitoria segunda a aquellas comunidades históricas a que antes hemos aludido. Quizás conviene recordar ahora el principio de igualdad de trato entre regiones y nacionalidades a que aludía el profesor Trujillo y que defendió también el profesor Ollero.

2º En cuanto a la vía ordinaria del artículo 143, no nos parece desaconsejable, pues no solamente el procedimiento es menos gravoso que el del artículo 151, sino que además su adopción reportaría muchos menos *inconvenientes* de los que algunos críticos han apuntado. Es cierto que, por un lado, *se limitan las competencias* —al menos, durante los cinco primeros años— a las descritas taxativamente en el artículo 148 y por otro, *no hay posibilidad de negociar* —hasta un cierto punto— *el estatuto*, sino que el proyecto elaborado por la asamblea descrita en el artículo 146 se tramita en las cortes generales como una *ley ordinaria*. Más adelante nos referiremos a estas cuestiones.

3º Sólo nos queda, pues, analizar el procedimiento agravado del artículo 151, que exige la iniciativa de las tres cuartas partes de los municipios (el ordinario del 143 sólo pedía las dos terceras) y un doble referéndum y comporta, a nuestro juicio, y *aparentemente* ventajas notorias, pero de *facto* puede reportar consecuencias *sociológicas* graves. También nos referiremos a ello. La autonomía *plena*, desde el principio y la posibilidad de negociar el estatuto antes aludida (según el artículo 151) también, como luego veremos, se puede conseguir con el artículo 143 completándolo con los artículos 148 y 150.

Examinemos los problemas prácticos y los pasos a seguir en caso de que se adopte este sistema.

Antes de proceder a la iniciativa autonómica y, por tanto, antes de que empiece a correr el plazo de seis meses se necesitan dos pasos previos:

Que se hubiesen realizado elecciones locales. La disposición transitoria tercera entiende diferida a todos los efectos la iniciativa por parte de las corporaciones locales hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución. Aunque esta disposición

transitoria se remite al artículo 143.2, entendemos que, por analogía, ha de referirse también al supuesto que nos ocupa del artículo 151, ya que otra interpretación no sería congruente con las líneas generales de este título VIII.

Por otro lado, es necesario que se haya aprobado la ley orgánica reguladora de los *referenda* tal como se prevé en el artículo 92.3 del texto constitucional.

Por último, debe entenderse que la intervención de las diputaciones provinciales en la iniciativa prevista en el artículo 151.1 *no puede ser sustituida por la de los órganos preautonómicos, por aplicación extensiva de la disposición transitoria primera* en conexión con el artículo 143.2, que, a efectos de llenar estas lagunas, lo consideramos supletorio. (Existe una interpretación contraria a las que sustentamos basándose en el hecho de que en el artículo 151, a la hora de fijar el plazo para desarrollar la iniciativa autonómica, se remite expresamente al artículo 143.2 que es como la regla general).

Hay que subrayar que si se sigue la vía autonómica prevista en el artículo 143: “El proyecto de Estatuto será 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 y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación *como ley*”. Y hay que subrayar que en algunas comunidades *preautonómicas* quizás interese elegir esta vía, porque exige menos trámites y el *proceso autonómico* se hará más ágil y asequible, aunque no hay que excluir que la elección de tal vía por algún partido pueda encubrir una realidad política más “importante y convincente”, a saber, que en dicha asamblea tal o cual partido tenga mayoría y ello merced a que en ella, por azares del sistema electoral, “los miembros de la diputación” que se le integran podrán compensar la balanza política a su favor, dominando así tal o cual partido la citada “asamblea estatutaria”. Y también puede ocurrir, en sentido contrario, que otros partidos prefieran la vía del 151 por las mismas razones, pero en sentido inverso. Con el artículo 151 los “miembros de la diputación” quedarán excluidos de la “asamblea parlamentaria”, y quizás, en esa, ciertos partidos tendrán la mayoría, hecho que perderán o pueden perder si se adopta el artículo 143. Pero, en fin, cosa de partidos. Yo calificaría la vía autonómica del artículo 143, no como una “vía de todo para el pueblo, pero sin el pueblo” o como un procedimiento propio del despotismo ilustrado, al decir de algún comentarista político, sino más bien, como una *vía-puente* —más prudente, pues— para la autonomía plena. La vía del 143 es más realista y, además, evi-

tará los riesgos que encierra la vía prevista en el artículo 151, riesgos a los que aludiremos más adelante.

Tanto con la aplicación del artículo 143 como con la del artículo 151 se puede acceder a la autonomía, pero el citado artículo 143 excluye la participación popular tanto en el *proceso autonómico* como para ratificar o no al estatuto elaborado por los parlamentarios. En cambio, el artículo 151, al prever ambos *referenda*, es “aparentemente” más democrático.

### Hay que ofrecer proyectos de estatutos

A mi modesto entender, los órganos de gobierno *preautonómicos*, los municipios, las diputaciones, etcétera, y fundamentalmente los partidos—que son los verdaderos responsables de la política—no se habrían de limitar a iniciar el *proceso autonómico*, etcétera, sino que deberían ir brindando ya a sus pueblos respectivos, con toda sinceridad y sin segundas intenciones “de futuros consensus y transacciones”, los respectivos estatutos que piensen defender en las futuras asambleas estatutarias, porque, sin saber previamente los interesados cómo se va a plasmar, jurídicamente, la autonomía, es decir mediante el futuro estatuto, difícilmente podrán prestar su entusiasta adhesión a unos inexistentes proyectos concretos y posibles de convivencia política y social. El estatuto, sin la adhesión del pueblo, será como una “constitución semántica”, como una voz que se la llevará el viento: un estatuto muerto antes de entrar en vigor. Cuidado, pues, ¡no por mucho correr se llega antes! Creo indispensable que el pueblo interesado debe conocer previamente cómo va a cristalizar esa autonomía, es decir qué estatutos se le van a someter a un segundo referéndum (todo partiendo del supuesto que se haya elegido la vía autonómica prevista en el artículo 151), o le concedan las cortes generales (*vid.*, artículo 146). Nada es querido si antes no es conocido. Si no se conocen los proyectos de estatutos, una vez sean ley, carecerán de *consensus*.

### Autonomía de estatutos

Cualquiera que sea la vía autonómica elegida (la del 143 o la del 151) se ha de concluir en que la concesión de un estatuto a una comunidad *pre autonómica* la transformará en autónoma, en el sentido “amplio” con que la Constitución utiliza este término.

Las comunidades autónomas (nacionalidades o regiones), como ya hemos indicado otras veces, han sido concebidas como entidades territoriales de descentralización legislativa y administrativa.

Las potestades estatutarias y "legislativa" de las comunidades autónomas constituyen la esencia de la autonomía; su potestad administrativa y la potestad tributaria son medios para el cumplimiento de las primeras.

### Los estatutos de autonomía

Las futuras comunidades autónomas españolas tendrán, las que solicitaren, su "estatuto de autonomía". Éste será "la norma institucional básica de cada uno de ellos" y el Estado la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Los estatutos deberán regular estructura, órganos de autogobierno y las competencias asumidas que tendrán que desplegar la "asamblea regional", el "consejo de gobierno" y el "presidente", que son los órganos regionales de autogobierno (si se sigue la vía del artículo 151; *vid.*, artículo 152, apartado 1) o las correspondientes "instituciones autónomas" que cada comunidad adopte, en terminología varía según su propia historia, y ello a tenor del artículo 147, apartado c).

El estatuto que contiene las normas fundamentales, relativas a la organización y al funcionamiento de una comunidad autónoma, excede en importancia a cualquier ley de estas mismas comunidades. La máxima manifestación de la autonomía radica en la potestad de darse su propio estatuto. En lugar de la uniformidad administrativa vigente en España, desde 1833, por la cual toda la administración local se regía según unas únicas normas dictadas desde el centro, existirán, en el futuro, varios y diferentes ordenamientos jurídicos.

Cada una de las comunidades autónomas tendrá, como expresión máxima de su propia autonomía, su propio estatuto. Era lógico que así fuera. Desde el primer momento, la idea directriz de la concepción autonómica de la constituyente española fue, precisamente, la convicción de una necesaria diferenciación de sistemas de organización y de acción según las diversas y específicas exigencias de las varias partes del territorio nacional. La mejor manera de alcanzar la diferenciación, era, precisamente, la de hacer que tal organización surgiera de la libre manifestación de la potestad estatutaria de la entidad autonómica.

El artículo 147 de la Constitución, establecerá las normas relativas a la organización y funcionamiento interno de las mismas, etcétera; pero la Constitución establece, para todas las citadas entidades, los órganos de gobierno representativos y de control, su respectiva composición y atribuciones, las modalidades y los controles sobre los estatutos y demás leyes, las materias atribuidas a su competencia legislativa y administrativa, los principios relativos a las finanzas y al patrimonio regional o de

las nacionalidades, los cambios o transformaciones de su territorio, etcétera (*vid.*, artículos 147, 148, 153, 154, 156, 157 y otros).

El estatuto autonómico, es decir, “la norma institucional básica” en el que se expresa, en sus aspectos esenciales, el poder de autodeterminación de la comunidad autónoma se reduce, pues, a reglamentar la organización interna de las mismas, teniendo en cuenta que el Estatuto de cada específica comunidad autónoma es —debe ser— trasunto de su personalidad histórica y cultural diferenciada y no viceversa. El estatuto no puede ser obra exclusiva de un partido. Tiene que ser la obra de todo un pueblo.

#### 4. *Diferencias entre el estatuto del artículo 143 y el estatuto del artículo 151*

Podemos concretar que el Estatuto del artículo 143, y el Estatuto del artículo 151 se diferencian en tres puntos: en cuanto a la “elaboración del Estatuto”, en cuanto a la “composición de los órganos autonómicos”, y, en cuanto, al “contenido de sus competencias”.

A. *Elaboración* La vía del 151 parece, formalmente al menos, más democrática y, por tanto, más ajustada a la Constitución, pues ésta se halla —como se sabe— basada en la organización democrático-parlamentaria del Estado. El estatuto elaborado de acuerdo con este artículo se llevará a cabo con el mismo procedimiento establecido para las entidades *preautonómicas* que en el pasado hubiesen plebiscitado estatutos de autonomía (País Vasco, Cataluña y Galicia). Pensemos también que en el caso de que en la comisión constitucional no llegase a un acuerdo sobre el estatuto derivado de la aplicación del artículo 151, en este caso el estatuto seguiría la vía del artículo 143, es decir: se elevaría a las cortes para su tramitación como “proyecto de ley” (artículos 151.5 y 146). Si se cumple todo el proceso legislativo previsto en el artículo 151, el estatuto deberá someterse, después de su aprobación en las cortes, a referéndum de las poblaciones interesadas y a posterior sanción real; luego se promulgará como ley.

Por la vía del artículo 143 el estatuto será elaborado —como ya se indicó— por una asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular correspondiente y por los diputados y senadores elegidos en ellas elevado a las cortes generales para su tramitación como “ley”, sin que se hable para nada de referéndum posterior.

B. *Órganos*. De nuevo se establece, también aparentemente, una *gran diferencia* entre ambos estatutos. He dicho “aparentemente”, porque si bien en el Estatuto elaborado por el procedimiento del artículo 143 no

se prescribe, explícitamente, el nombre de sus instituciones gubernamentales, es decir no se hace una referencia *nominal* a los “órganos de que deberá constar la organización constitucional autonómica”, sin embargo, de una atenta lectura de los apartados c) y d) del artículo 147, se colige que el citado estatuto (el del 143) deberá contener unas “instituciones autónomas propias”, que podrán adoptar el nombre que más se ajuste a la “identidad histórica” de cada comunidad autónoma (*ctr.*, artículo 147.2. a). Pero, también es verdad que estas “instituciones autónomas propias” (legislativa, ejecutiva, y presidente), tendrán, a tenor del artículo 147, 2 d) un carácter meramente *administrativo*, y que servirán para llevar a cabo “los servicios” que el Estado le haya transferido en el *amplísimo* marco del artículo 148.

Desde un punto de vista *teórico-formal* podemos afirmar que teniendo en cuenta los artículos citados, con el estatuto obtenido con el artículo 143 las entidades *preautonómicas* hoy existentes, si consiguen un Estatuto por la vía indicada del 143, no se transformarán en comunidades autónomas (si por autonomía se entiende, como lo concibe la doctrina iuspublicista contemporánea, la capacidad, por parte de un ente, de darse sus propias leyes) sino en comunidades autárquicas, o, si se prefiere otra terminología, en entidades dotadas de potestad “reglamentaria”. No habremos salido, pues, de la esfera de la mera “descentralización administrativa”. Y aunque el estatuto del artículo 143 se halle inserto en el capítulo tercero, que trata “De las comunidades autónomas”, sin embargo, opino que, desde un punto de vista científico, las comunidades dotadas de este tipo de estatutos serán tan sólo “comunidades descentralizadas administrativamente”. Las competencias de sus instituciones —impropiamente llamadas autónomas (*vid.*, artículo 147, apartado c)— no irán más allá de reglamentar o ejecutar las leyes promulgadas por las Cortes sobre aquellas materias que le hayan sido transferidas (*vid.*, artículo 147, apartado d y artículo 148) y que se contienen en el estatuto.

Por el contrario, las comunidades preautonómicas que sigan la vía del 151, tendrán una auténtica organización institucional autonómica (*vid.*, artículo 152), basada en “una asamblea legislativa”, con potestad, pues, de darse sus propias leyes, cuya eficacia será parificable a las leyes estatales. Aquí habremos salido ya del campo de la mera “descentralización administrativa”, autonómica, pues. Esta asamblea legislativa será elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un “consejo de gobierno” con funciones ejecutivas y administrativas, y “presidente” elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el rey... El presidente y los miembros del consejo de

serán políticamente responsables ante la asamblea. Un “tribunal superior de justicia”, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al tribunal supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma.

Luego pondremos de relieve cómo la vía del artículo 143, completada con el artículo 148 y 150, puede transformar en auténticas comunidades autónomas aquellas entidades *preautonómicas* que han iniciado el proceso autonómico por la vía del 143, sorteando, además, todos los inconvenientes que —como luego veremos— encierra la vía autonómica prevista en el artículo 151.

C. *Competencias* En los estatutos elaborados, siguiendo la vía del artículo 143, las “competencias” son las establecidas en el artículo 148 con la posibilidad de que pueden ser recortadas, porque la asunción de las mismas no es preceptiva: “Las Comunidades autónomas ‘podrán’ asumir competencias en las siguientes materias: . . .”, y con el inconveniente de que “no” se podrán ampliar hasta pasados cinco años, si el Estado, a tenor, del artículo 150, no les atribuye competencias legislativas. . . , y *¿por qué no lo va hacer?*

Los estatutos que se tramiten según la vía autonómica prevista en el artículo 151 —y también por la vía del 143—, además de poder asumir las competencias del 148 pueden ampliarlas dentro del marco establecido en el artículo 149, apartado 32.3, con lo que se puede acceder a la autonomía alcanzando el techo máximo, que la Constitución prevé para las comunidades autónomas “privilegiadas y de primera” (*vid.*, artículo 151 y disposición transitoria 2a.), es decir para el País Vasco, Cataluña y Galicia. El citado artículo 149, 32, 3 dice así:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Los riesgos que se corren al iniciar el proceso autonómico son los mismos en los dos artículos, en el 143 y en el 151: la Constitución concede un plazo de seis meses para que la solicitud de autonomía sea ejercida, en caso contrario hay que esperar a que transcurran cinco años. La disolución de la *preautonomía* tendrá lugar indefectiblemente pasados tres años, si no se pone en marcha el proceso autonómico. En esta materia existen diferencias tanto en los tres aspectos contemplados como en el

“procedimiento de reforma” previsto en ambos artículos. El artículo 143 establece una reforma del estatuto realizada de acuerdo con lo dispuesto en su articulado y que además tiene que ser aprobado por las cortes generales mediante *ley orgánica*, es decir, sin participación popular (143.3); en cambio, en el artículo 151, se requiere que se lleve a cabo la reforma mediante los procedimientos establecidos en los estatutos respectivos, más la aprobación por “referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes” (vid., artículo 152, apartado 2). Otra *aparente* ventaja que se obtiene de seguir la vía autonómica del 151 es la posibilidad prevista, para el caso en que el proyecto de estatuto no fuera aprobado por referéndum del cuerpo electoral afectado, de que las restantes provincias “de la Comunidad autónoma proyectada” (que sí hubiesen aprobado el estatuto) podrán constituirse en comunidad autónoma, iniciándose un nuevo proceso autonómico y, por lo tanto, otra oportunidad de conseguir la autonomía (151.3 y 151.1). Hemos dicho *aparente* ventaja, porque además de implicar la ruptura definitiva de los antiguos reinos, por una parte, daría pie por otra, al absurdo de comunidades *uniprovinciales* o *cuasiprovinciales*, con lo cual la razón de ser de la autonomía, que es la superación del insuficiente marco provincial, carecería de sentido.

##### 5. *Ventajas e inconvenientes de los artículos 143 y 151*

Ya hemos hablado de las dos vías de acceso a la autonomía que se brindan a cualquier entidad preautonómica. También hemos expuesto el proceso autonómico por el que una comunidad *preautonómica* puede transformarse en comunidad autónoma. Y también hemos analizado las diferencias jurídico-formales entre el estatuto del artículo 143 en relación con el 151. Tras haber expuesto las *aparentes ventajas* de la vía autonómica prevista por el artículo 151, en relación con las que brinda la vía establecida en el artículo 143, creemos necesario referirnos a los *inconvenientes* que encierra el seguir la vía del 151.

Afirmar, sin más que es mejor seguir la vía autonómica prevista en el 151 que la del 143 es pecar, a mi criterio, de simplismo, como luego veremos. Es cierto que el artículo 151 es *formalmente* más democrático que el 143, pues prevé dos *referenda*, como ya hemos indicado (vid., artículo 151, 1 y 4). El apartado 4 del citado artículo dice:

Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante

un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

Opino que, con una detenida lectura del citado artículo, fácilmente se puede colegir que los constituyentes españoles han incurrido en graves contradicciones democráticas, porque si no, no se explica cómo, tras haber declarado en el artículo 1, apartado 2, que la “soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, resulta que luego posponen o subordinan el valor y la eficacia del referéndum —que es una de las más importantes instituciones de la democracia “directa” y, por tanto, una inmediata manifestación “indirecta” de ese mismo pueblo soberano. Pero, ¿cómo podrían y en virtud de qué principios democráticos no sancionar o modificar lo que el pueblo hubiere aprobado mediante referéndum? Quizá esta opinión tenga que formularse en un contexto más general al título VIII y a la Constitución misma, porque esta crítica es aplicable a todos los *referenda* previstos en el texto constitucional, que deben ser ratificados posiblemente por las cámaras, que es la institución realmente soberana.

Hemos afirmado que es una actitud simplista inclinarse *a priori* por el artículo 151 antes que por el artículo 143. Veámoslo. Preguntémosnos, en primer lugar, ¿es que los dos *referenda* previstos en el artículo 151, convierten en más democrático el procedimiento establecido en dicho artículo? El hecho de que ambos *referenda* —especialmente el aprobatorio del estatuto— se prevean en el citado artículo 151 no implica que el estatuto aprobado lo convierta en más democrático. ¿Se ha pensado en la posibilidad de que tan sólo un 30% o un 40% “de los votos válidamente emitidos en cada provincia” (*vid.*, 151 ap. 4º) se imponga al resto de la población que, por abstención o porque hayan votado negativamente, no acepten el estatuto? ¿Acaso la democracia no es el gobierno de la mayoría con el respeto de la minoría?, al decir de G. Vedel. Como veremos, lo que desde un punto de vista teórico se nos presentaba como más democrático, es decir la vía prevista por el artículo 151, sin embargo, en la práctica, se puede transformar en el gobierno de la minoría sobre la mayoría. Quizás a partir del 25 de octubre, tras el referéndum vasco y catalán, podremos comprobar la veracidad o menos de nuestro aserto anterior. Pero, ante todo, pensemos que un estatuto no aprobado con un elevado porcentaje de votos será un estatuto “nominal”, y los problemas que, verbigracia, tiene el pueblo vasco, no se habrá resuelto.

El segundo de los inconvenientes que queremos subrayar es el siguiente: ¿se ha pensado en la frustración popular en el caso de que uno o los

dos *referenda* impidiera que *prosperara* el problema autonómico? ¿No podría ello implicar una crisis, un desencanto ante el nuevo régimen democrático español? No por mucho correr se llega antes.

En tercer lugar, consideramos que las competencias que el artículo 148 atribuye a las comunidades autónomas que han seguido la vía prevista en el artículo 143 son lo suficientemente amplias que, aunque no le concedan una plena autonomía a las entidades *preautonómicas*, pues no le conceden *competencias legislativas* propiamente dichas, sin embargo, son tan amplias e importantes esas competencias que el ejercicio y la puesta en práctica de las mismas exigirá la existencia y rodaje de una burocracia no improvisada, sino bien estructurada, especializada y eficaz. Y ello exige tiempo y dinero.

Evidentemente, la gran prueba de las autonomías —y con ello de la Constitución— va ser el

uso bueno o malo que se haga de ellas. Si se utilizan para exaltar las peculiaridades, para sembrar la confusión, para satisfacer la vanidad de quienes ocupan puestos de decisión o crear nuevas burocracias espléndidamente remuneradas, la experiencia habrá nacido muerta. Si vemos, por el contrario, que nuevos hombres de cada región o nacionalidad prestan una atención vigilante a sus necesidades, hacen funcionar mejor sus servicios propios, tienen nuevas iniciativas que acrecienten la educación, la riqueza y la cultura, podrá hacer entre todos un nuevo renacer de España (Sánchez Agesta).

El *quid* está realmente en la capacidad para asumir la autonomía y las obligaciones que ella entraña; en la capacidad para descubrir nuevos hombres, nuevas capacidades de decisión y administración, que creen una emulación nacional que enriquezca la vida en común.

Por otro lado —y ello es muy importante subrayarlo— el hecho de que si bien el artículo 147, apartado d), habla de que las “instituciones autónomas propias” se limitarán al ejercicio de aquellos “servicios” que el Estado haya traspasado a la comunidad en cuestión teniendo en cuenta el artículo 149 (en donde se establecen las materias que son de competencia *exclusiva* del Estado) y, especialmente, el *artículo* 150, en donde, expresamente, se establece que las cortes generales

en materias de *competencia estatal*, podrán atribuir a todas o algunas de las comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley-marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades autónomas...

podemos concluir que, siguiendo la vía del artículo 143, completándolo —repetámoslo una vez más— con el 149 y 150 (y sin los riesgos en que se puede incurrir siguiendo la vía del 151) una entidad *preautonómica* puede llegar a tener una autonomía tan *plena* como la que se puede obtener si se sigue la vía prevista en el artículo 151 . . . , y ello poco a poco . . . sin precipitaciones, y posibilitando a las burocracias creadas que adquieran práctica, pues, como dirían los italianos, *sbagliando, sbagliando s'impára*.

No quisiéramos finalizar esta exposición de las *vías de acceso de una entidad preautonómica a la autonomía* sin plantearnos una cuestión que, a nuestro entender, no es en modo alguno bizantina. Hela aquí: hay cuadrantes de la geografía hispana, como la nacionalidad valenciana —o puede haberlos en el futuro— en el que la mayoría de los municipios han solicitado el acceso a la autonomía según la siguiente forma:

... el Ayuntamiento . . . acuerda que el País Valenciano, en ejercicio del derecho que le reconocen los artículos 2, 143-1 y Disposición Transitoria 1a. de la Constitución debe constituirse en Comunidad Autónoma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 151 y concordantes de la Constitución.

¿Qué sucedería si no se llega al *quórum* de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las tres provincias afectadas? ¿Podría pasarse a la vía del 143 que exige tan sólo las dos terceras partes de los municipios? Consideramos que todo radica en que demos una interpretación más o menos restrictiva a la fórmula peticionaria. Si consideramos que los municipios han establecido el acuerdo sometiéndolo a una condición resolutoria, es decir que la vía autonómica tendrá que ser la del 151 con exclusión de cualquier otra, entonces estaremos dando un *carácter restrictivo, de condición resolutoria a tal petición*. En este caso, no cabe tal traspaso de una vía a otra. Por el contrario, si nos dejamos llevar por el sentido común y por una interpretación sistemática de todo el título VIII, que pretende la creación de un Estado autonómico, nos tendremos que inclinar por otra alternativa más lógica y coherente, a saber: si la Constitución desea un Estado *autonómico*, y si las comunidades *preautonómicas* desean la *autonomía*, quiere decir que *el que desea lo más, implícitamente, de no poder conseguirlo, querrá lo menos*. Sería absurdo pensar que el título VIII de nuestra Constitución encerrara el *Caesar o nihil*. Iría contra el espíritu descentralizador que anida en todo nuestro texto constitucional.

*En síntesis*: no es difícil llegar, tras una atenta lectura del texto constitucional, a la conclusión de que el artículo 151 es más democrático

que el artículo 143; y que, además, concede una autonomía plena a las entidades preautonómicas; sin embargo ¿será el más adecuado para que esa futura autonomía no sea, al cabo de los pocos meses, una frustración más para los pueblos afectados? Por otro lado ¿es que —como ya dijimos— la vía del 143, que es más realista y prudente, no puede conducir también, pero sin riesgos, a una autonomía plena? Opinamos que sí, tal y como lo expusimos anteriormente. Terminemos afirmando que de lo que se trata no es de que cada región o nacionalidad tenga más poder... poder y más poder..., sino que ese *poder* sea *funcional* para esa comunidad. A este respecto escribía el profesor Sánchez Agesta:

Esta embriaguez de poder puede desgraciar la más delicada experiencia de la nueva Constitución. Hay que conceder a las comunidades autónomas tanto poder como sea preciso, pero con una idea de servicio a la comunidad y en la medida en que este servicio lo requiera.

Y vuelvo a insistir, el *quid* de esa experiencia está en su capacidad para descubrir nuevos hombres, más próximos a los problemas que hay que resolver, y con sentido de la responsabilidad.

Juan FERRANDO BADÍA