

Regionalización y conformación del Estado Autonómico ★★

Sumario: I. EL ANHELO DE UN NUEVO EQUILIBRIO ORGANIZATIVO TERRITORIAL ENTRE LAS FUERZAS CENTRÍFUGAS Y CENTRÍPETAS.—1.1. La descentralización política como alternativa.—1.2. La «regionalización» como modelo en los países de nuestro entorno cultural.—1.3. «Regionalización» y proceso de integración europea: inexistencia de una noción uniforme de «Región».—1.4. La solución autonómica como «decisión política fundamental» del Constituyente español.—1.4.1. El carácter determinante de la solución territorial.—1.4.2. Los factores condicionantes del modelo constitucional.—1.4.3. La decisiva labor del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional».—II. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS «REYNOS DE LAS ESPAÑAS» AL «ESTADO INTEGRAL».—2.1. La vertebración territorial del Estado español en su proceso de gestación y consolidación.—2.1.1. El gobierno mancomunado de la monarquía de los Reyes Católicos y la perduración del modelo durante el régimen polisinodial de la dinastía de los *Habsburgo*.—2.1.2. La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los *Borbón*.—2.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales.—2.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República.—III. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD DICTADURA-CENTRALIZACIÓN POR LA PARIDAD DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN.—3.1. Los «régimenes preautonómicos» como fórmula transitoria.—3.2. Cronología del proceso preautonómico.—3.2.1. Los primeros pasos de la descentralización.—3.2.2. El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.—3.2.3. El Consejo General del País Vasco.—3.2.4. El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País Valenciano y la Junta de Andalucía.—3.2.5. Los

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

** Lo que sigue constituye la primera parte de un estudio de conjunto, cerrado en junio de 2003: *Regionalización y conformación del Estado autonómico. El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales*. La extensión del mismo ha aconsejado su división en dos partes, a efectos de publicación, editándose ahora la primera —comprensiva de los epígrafes I, II, III y IV— con el título: *Regionalización y conformación del Estado autonómico*. La segunda parte verá la luz en el próximo número de esta misma Revista con el título: *El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales*; en la misma se analizan «Los principios estructurales del sistema interrelacional» —epígrafe V—, «Las técnicas de cooperación y coordinación entre Administraciones territoriales» —epígrafe VI—, «Las técnicas de tutela y control interterritorial» —epígrafe VII— y «Reflexión final; reforma de la Constitución: *nomem iuris* y racionalización del sistema» —epígrafe VIII—. Además, y al margen de las múltiples referencias que a pie de página se realizan en las dos partes, se inserta una «Nota bibliográfica» común —epígrafe IX—, comprensiva de las obras de referencia en la materia.

regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León.—3.2.6. El cierre del sistema transitorio: el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega.—3.2.7. El proceso de transferencias competenciales.—3.3. La disolución de los entes preautonómicos.—IV. LA AFIRMACIÓN POSITIVA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.—4.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente.—4.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía.—4.2.1. Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica.—4.2.2. Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía.—4.3. La secuencia del proceso constitutivo de las Comunidades Autónomas y su evolución.—4.3.1. El impulso inicial (1979-1981): las «Comunidades históricas».—4.3.1.1. El significado de la Transitoria Segunda como vía de acceso al autogobierno.—4.3.1.2. El País Vasco.—4.3.1.3. La Generalidad de Cataluña.—4.3.1.4. Galicia.—4.3.2. Los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales.—4.3.2.1. La «Comisión Enterría» y la mutación operada por los «Pactos Autonómicos de 1981».—4.3.2.2. La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz.—4.3.2.3. El Principado de Asturias.—4.3.2.4. Cantabria.—4.3.3. Tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra.—4.3.3.1. La generalización de la vía del artículo 143.—4.3.3.2. La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano.—4.3.3.3. El mejoramiento del fuero: la Adicional Primera y Navarra.—4.3.4. Cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA».—4.3.4.1. Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español.—4.3.4.2. El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia.—4.3.4.3. La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León.—4.3.4.4. El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.—4.3.5. La unificación de los procesos electorales (1991).—4.3.6. Los «Pactos Autonómicos de 1992»: la ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143.—4.3.7. La culminación del mapa territorial (1995): Ceuta y Melilla; la expectativa de Gibraltar.—4.3.8. Las reformas posteriores; los «Acuerdos de 1996» y el proceso de reforma global de los Estatutos.

I. EL ANHELO DE UN NUEVO EQUILIBRIO ORGANIZATIVO TERRITORIAL ENTRE LAS FUERZAS CENTRÍFUGAS Y CENTRÍPETAS

1.1. La descentralización política como alternativa

Es cierto, o al menos se afirma con regularidad, que el tránsito de siglo al que estamos asistiendo se caracteriza en el ámbito europeo por un proceso de reformulación de la posición del «Estado», en tanto que forma definitiva de la unidad política, y por la consecuente redefinición del clásico concepto de «soberanía»¹.

¹ De especial interés resultan al respecto las distintas Ponencias presentadas al Coloquio celebrado en Nancy, Francia, durante los días 6, 7 y 8 de noviembre de 1997, organizado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, el Institut de recherches sur l'évolution de la Nation et de l'Etat en Europe y la Universidad de Nancy 2, editadas ulteriormente por el Conseil de l'Europe con el título:

En este marco, la obsolescencia del modelo del «Estado-nación» que nos legara el siglo XIX, de un lado, así como, de otro, la insuficiencia de los entes locales para la eficiente planificación y gestión de buena parte de los servicios propios de las sociedades postindustriales desarrolladas —por razones de economía de escala y con la excepción de las grandes concentraciones urbanas— han llevado a primer término la idea de la «descentralización política», en cuanto expresión visible de un gobierno más cercano a los ciudadanos y de la proximidad de la gestión de los servicios que más afectan a sus intereses cotidianos.

La descentralización se ha convertido, de esta forma, en un anhelo común en el marco de los países de nuestro entorno cultural, conscientes de la necesaria articulación de un nuevo punto de equilibrio organizativo en la configuración territorial del Estado. Sobre la veracidad de este aserto resulta suficiente remitirse al «Informe» comparativo realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa, editado en lengua castellana con el título «*La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*»².

Y es que el simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos nos enseña que, frente al modelo del «Estado-nación» —cuyo arquetipo, sin duda alguna, ha sido Francia—, es decir, frente al Estado unitario clásico, donde el Poder es uno en su estructura, uno en su elemento humano y uno en sus límites

Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle, colección Sciences et techniques de la démocratie, Estrasburgo, 1999.

² La cuestión, en efecto, ha sido cabalmente descrita en el detallado «Informe» comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa, elaborado con la colaboración del Profesor Gérard Marcou y editado entre nosotros por el Ministerio de Administraciones Públicas con el referido título de *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Madrid, 2000. El Informe consta, en realidad, de dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas ofrece un análisis de lo que significa la «regionalización», contemplada en sentido amplio y flexible, a partir de nueve experiencias nacionales, muy diversas entre sí, desde las cuales se concluye que, con una perspectiva global europea, la principal argumentación actual en favor de la regionalización es la socioeconómica —aunque, desde luego, éste no es en absoluto el caso español—. La segunda parte del Informe recoge una descripción —elaborada por lo autores que seguidamente se citan— de la situación hasta los años 1996 o 1997, según los países, de Francia (Marcou), Alemania (Krell), Hungría (Szabo), Polonia (Niewiadomski), Portugal (Santos), España (Sáenz de Buruaga), Suecia (Östhol), Suiza (Borsoni) y Reino Unido (Stoker). Al caso español se dedican las pp. 215 a 245. Se incorpora en la publicación española un Anexo de «Actualización de la situación española», a finales del año 2000, elaborado por Rodríguez Álvarez, comprensivo de las pp. 329 a 341.

Asimismo, de notable interés resulta la obra colectiva, dirigida por Miguel Ángel Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999. En los cinco primeros capítulos de la misma se analiza, sucesivamente, la situación en España (con dos trabajos, el primero de Jordi Jaria i Manzano y el segundo del director de la edición, Aparicio Pérez), en Bélgica (con aportaciones de Eva Pons i Parera y de Francis Delpérée), en Canadá (a cargo tanto de Esther Mitjans y Carmen Chacón, como de José Woehrling), en Italia (con trabajos de Josep María Castellá Andreu y de Antonio Ruggeri) y en el Reino Unido (con aportaciones de Neus Oliveras i Jané y de John Bridge). Se cierra el estudio con un Capítulo VI de «Conclusiones», elaborado por Xavier Arbós i Marín y Jaume Vernet i Llobet.

territoriales³, ocupando las entidades territoriales infraestatales la subordinada posición de marco geográfico definido para la aplicación de la política de desarrollo territorial del Gobierno central, a partir de la década de los setenta del siglo que acabamos de cerrar la dinámica europea se ha caracterizado por la búsqueda de este nuevo punto de equilibrio organizativo.

El referido punto de equilibrio, conforme ha acreditado la práctica comparada, ha de ubicarse entre dos ideas antagónicas, las cuales concentran, de un lado, las seculares tendencias integradoras —presentes ya en el momento de gestación y consolidación del «Estado-nación» y auspiciadas ahora por el proceso de integración europea, sin que pueda desconocerse el impacto de la, tan traída y llevada, «globalización»⁴, determinada por el rol fáctico asumido por las multinacionales, la «mundialización» del mercado y los procesos migratorios—, y, de otro, las inclinaciones disgregadoras —alentadas tanto por un impulso ideológico, cual es el resurgimiento de determinados «nacionalismos» y «regionalismos», como por una exigencia democrática, concretada en la vocación de acercar la Administración a los ciudadanos, confiriendo a éstos capacidad para decidir sobre sus respectivos intereses—.

En todo caso, las dos grandes direcciones político-organizativas significadas, centrípetas y centrífugas, junto con la pretensión de la eficacia y eficiencia de la Administración en su servicio al ciudadano, han de tener como premisa un logro histórico y un valor irrenunciable: el principio indeclinable de la «unidad de la estructura estatal», habida cuenta de que la pasión autonomista no puede implicar, en modo alguno, la fragmentación del territorio nacional en microcosmos de poder, de acuerdo con las exigencias inherentes a su propia viabilidad desde el punto de vista económico⁵. De nuevo, quizás sea Francia el ejemplo más relevante, a partir de la afirmación del principio de «indivisibilidad de la República», que impide el reconocimiento por el legislador de «partes integrantes» en el seno del «pueblo francés», conforme, presupuesto el tenor del Preámbulo y del artículo 2 de la vigente Constitución de 4 de octubre de 1958⁶, declaró su Consejo Constitucional

³ Respecto de la configuración del «Estado simple» o «Estado unitario», nos remitimos, por todos, a la sincrética y clásica exposición de Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1972, p. 234.

⁴ Sobre su significación constitucional y su impacto en el proceso de transformación del Estado social, resulta sugerente el planteamiento de Gonzalo Maestro Buelga, «Globalización y Constitución débil», en la revista de la UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, primer semestre 2001, pp. 137 a 172.

⁵ Sobre el particular resulta suficiente remitir a la temprana y lúcida intuición, entre nosotros, del Profesor García de Enterría y Martínez Carande en el «Estudio Preliminar» a la obra por él dirigida, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980. Su texto ha sido ulteriormente recopilado en la Parte Tercera, de la obra del propio autor: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 373 a 399.

⁶ El primer párrafo del Preámbulo de la Constitución gala afirma que: «*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.*» Por su parte, el último párrafo del artículo 2, que principia la disciplina del Título I, «*De la*

en la Decisión 91-290 DC, de 9 de mayo de 1991 —cfr., Considerandos 10 a 14—, a propósito de la Ley de 13 de mayo de 1991 por la que se aprobó el «Estatuto de la Colectividad Territorial de Córcega» —rechazando el reconocimiento de derechos subjetivos a una entidad, como lo habría sido el «pueblo corso» si el Juez constitucional hubiese aceptado esta terminología, porque ello sería contrario a la concepción del «pueblo francés», categoría unitaria que no conoce más que el universo de los ciudadanos que lo componen y no es susceptible de cualquier división en virtud de la ley—⁷.

La adecuada conciliación entre las fuerzas centrípeta y centrífuga en el marco de la unidad estatal ha determinado que, paulatinamente, se haya ido abriendo paso la idea de la necesidad de articular un modelo híbrido en el que, dicho lisa y llanamente, han de reconocerse nuevos espacios tanto a los elementos «federales» como a los aspectos «supranacionales», configurando una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos⁸.

En este nuevo modelo, la «Región», representante de «el alma y la cultura democrática de Europa en sus diversas manifestaciones»⁹, se configura como una suerte de tercer nivel territorial europeo, expresión de una legitimidad sin la cual el déficit democrático del proceso de unificación podría lastrar su desarrollo —en este orden de ideas, como veremos, no ha faltado, incluso, quien ha contemplado la contemporaneidad de los procesos de unificación europea y de regionalización, en principio antagónicos, como expresión de un mismo y único fenómeno—.

Souveraineté», es del siguiente tenor literal: «*Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.*»

⁷ Sin perjuicio de lo que ulteriormente se expondrá con detalle, sobre el particular conviene tener presente ya que el texto de la Constitución Española de 1978 parte de la proclamación de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles —art. 2—, prohibiendo la federación de Comunidades Autónomas y subordinando los convenios de colaboración entre las mismas a la autorización de las Cortes Generales —art. 145—, introduciendo, además, los pertinentes mecanismos de control destinados a garantizar que las distintas Comunidades cumplen sus obligaciones en el seno del Estado español —arts. 153 a 155—. La prolija jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por su parte, ha reiterado que la autonomía —que no es soberanía— no comprende la posibilidad de actuar de forma que perjudique los intereses generales de la Nación o de otros intereses generales distintos de la Comunidad Autónoma en cuanto tal, y que la solidaridad es el corolario de la autonomía reconocida por la Constitución.

⁸ Aunque no puede asumirse *ad integrum* el planteamiento, habida cuenta de que su punto de partida radica en la pretensión de despolitizar la adopción de las decisiones —lo cual, inevitablemente, incide en su fundamento democrático y exigiría, en consecuencia, reflexionar sobre su legitimación—, resulta de interés la exposición de Laura Ammannati, «Realtà e mito dell'Europa delle Regioni. Regioni e regionalismo nel contesto comunitario», en la obra colectiva, dirigida por Tania Gropi, *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Giappichelli Editore, Turín, 1998, especialmente p. 223.

⁹ Cfr. Giorgio Berti, «Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», en *Le Regioni*, núm. 5, 1992, p. 1213.

1.2. La «regionalización» como modelo en los países de nuestro entorno cultural

La apuntada tendencia descentralizadora ha tenido una notable proyección en los países de nuestro entorno cultural, con manifestaciones de lo más diverso tanto en lo que respecta a la posición constitucional de la «Región» como a su ámbito competencial.

Así, al margen del federalismo alemán —donde no se utiliza el término «región», considerándose los *Länder* como «entidades regionales»¹⁰ y no haciendo sino alusión a los ejemplos que pueden resultar más relevantes para nosotros, puede citarse en primer lugar, por la escenificación del tránsito de un modelo unitario a otro descentralizado que protagoniza, el proceso —*ab initio* sin cobertura constitucional expresa— de supresión de las tradicionales instituciones de la centralización administrativa operado en Francia.

En efecto, el proceso de descentralización de la República francesa se abrió paso —tras el rechazo en el referéndum celebrado en 1969 de un proyecto de descentralización de más amplio alcance— a partir de la institucionalización de la «región» como «establecimiento público» por la Ley de 5 de julio de 1972, para transformarse en «entidad local» por medio de la Ley de 2 de marzo de 1982, sobre los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, complementada por las ulteriores leyes de transferencias de 7 de enero y de 22 de julio de 1983, procediéndose a la elección mediante sufragio universal directo de los Consejos Regionales desde marzo de 1986. En este marco originario, las regiones —excluida por principio cualquier dependencia estatutaria o funcional de una colectividad territorial con respecto a otra— gozaban de la misma naturaleza jurídica que los municipios y los departamentos, aunque, a diferencia de éstos —prescritos por el art. 72 de la Constitución—, su fundamento era legal y no constitucional¹¹, debiendo tenerse en cuenta la ulterior Ley de 4 de febrero

¹⁰ Vid. en este sentido el Informe de situación preparado por Krell para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 129 a 149. En el mismo, al considerar las relaciones entre «la región y el Land», se afirma expresamente —p. 133— que «el término “región” no se utiliza en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Por eso en el nivel de la Unión Europea o del Consejo de Europa y a escala internacional, los *Länder* se consideran legítimamente como entidades regionales. En Alemania el vocabulario referente a la organización territorial usa habitualmente los términos “circunscripción administrativa” (*Regierungsbezirk*) y “distrito” para designar a los niveles correspondientes de la Administración regional». Y se añade más abajo —pp. 133, *in fine*, y 134—, «en la medida en que el término “región” designa la regionalización tal y como ha sido descrita anteriormente —es decir, no en el sentido que reviste este término en el Derecho público, sino más bien en el sentido administrativo y político—, se aplica a las ciudades, entidades territoriales y distritos vecinos que comparten elementos comunes de orden económico, estructural, histórico, político, social y/o geográfico. Por regla general, una circunscripción administrativa de *Land* (*Regierungsbezirk*), entidad regional de cierta importancia, tiene más de un millón de habitantes (hasta más de cinco millones en la circunscripción administrativa de Düsseldorf), mientras que un distrito (*Kreis*), entidad regional más pequeña, tiene habitualmente algunos cientos de miles de habitantes. La amplitud de las circunscripciones administrativas y de los distritos varía sensiblemente en función de la densidad de la población».

¹¹ Al respecto, nos limitamos a reproducir la sincrética descripción realizada por Loïc Philip en *La place des collectivités locales dans la Constitution de 1958* sobre «*Les régions*» —teniendo en cuenta que en la misma se contempla la situación previa a la reforma de 2003—: «*Les vingt-deux régions métropolitaines*

de 1995, para la ordenación y el desarrollo del territorio, en la que se fijaron las orientaciones de la reforma competencial¹². En todo caso, y presupuesto que, conforme precisara Marcou, la afirmación constitucional del principio de indivisibilidad de la República francesa excluye «cualquier interpretación de la regionalización en un sentido que conduzca al federalismo»¹³, podía concluirse afirmando que «el balance de la regionalización se considera generalmente como positivo; ninguna voz lo cuestiona»¹⁴. Con dichos precedentes, la culminación del proceso de descentralización y paralela afirmación de la región como entidad territorial se ha producido en el Congreso de Versalles de marzo de 2003, concretándose en la reciente reforma de la Constitución, operada por la *Loi constitutionnelle n.º 2003-276*, de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República, a partir de la cual el artículo 1 proclama, de forma expresa, que «son organisation est décentralisée»¹⁵. Por su parte, el Título XII, «Des Collectivités Territoriales», ha dado acogida expresa a la región en el elenco de entidades territoriales, conformado actualmente por «les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer»¹⁶.

sont devenues véritablement autonomes depuis la loi du 2 mars 1982. Les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct (depuis 1986) pour six ans selon le scrutin de liste proportionnel (dans le cadre territorial du département). Le président est ensuite désigné à la majorité (relative au troisième tour), ce qui donne souvent lieu à des jeux d'alliances dont l'actualité illustre la difficulté. Il prépare et exécute les délibérations du conseil, dirige les services de la région et joue un rôle politique important. La région a surtout une vocation économique (planification, aménagement du territoire) en concertation avec l'État (contrats de plan). Elle est responsable, notamment, des lycées et de la formation professionnelle des jeunes. Ses ressources fiscales spécifiques sont constituées par les taxes sur les cartes grises et les permis de conduire. La Corse bénéficie d'un statut particulier. Si le Conseil constitutionnel a refusé toute référence à la notion de "peuple corse" (décision du 9 mai 1991), il a accepté que la loi du 13 mai 1991 crée une nouvelle catégorie de collectivité pour ce territoire. Ce régime spécifique se caractérise par deux départements et une région dont l'organisation se rapproche de celle des territoires d'outre-mer.» La referencia se toma de la página elaborada para Internet por el Conseil Constitutionnel bajo la rúbrica *La Constitution de 1958 en 20 questions*; cfr. www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/index.htm.

¹² Al respecto, el Informe de la situación francesa elaborado por el Profesor Marcou para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 97 a 128.

¹³ *Ibidem*, p. 103.

¹⁴ *Ibidem*, p. 125.

¹⁵ El tenor literal del reproducido precepto, en su redacción vigente, es el que sigue: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.»

¹⁶ Dispone el vigente artículo 72, que principia la disciplina del Título XII: «Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles

Por otro lado, ocioso resultaría detenerse aquí en la consideración de la experiencia del proceso de regionalización en Italia a partir de las prescripciones constitucionales de 1947, sensiblemente influido, no se olvide, por el tenor de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931. El meritado proceso fue culminado, primero, con la puesta en marcha desde 1970 de las regiones de estatuto común y, ulteriormente, con la «reforma constitucional del Estado regional» operada, de forma sucesiva, mediante la Ley constitucional número 1, de 22 de noviembre de 1999, y la ulterior Ley constitucional número 3, de 19 de octubre de 2001¹⁷, las cuales han supuesto una modificación en profundidad del Título V de la Constitución, que se ocupa de «*Le Regioni, le Province, i Comuni*». En mérito de los dos primeros apartados de su artículo 114: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*»¹⁸. Sin poder detenernos en su análisis, objeto de reiterado estudio en nuestra Doctrina¹⁹,

ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.»

¹⁷ El artículo 10 de la Ley constitucional núm. 3, de 18 de octubre de 2001, dispone: «1. *Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*»

¹⁸ A tenor del vigente artículo 131 de la Constitución italiana: «*Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.*» Recuérdese que este precepto fue redactado de acuerdo con las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Ley constitucional núm. 3, de 27 de diciembre de 1963, que instituyó la región de «*Molise*» —en la redacción originaria, el art. 131, bajo la locución «*Abruzzo y Molise*», individualizaba una única región—.

Presupuesto el elenco regional, ha de tenerse presente que, de conformidad con el primer párrafo del artículo 116: «*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.*»

Al respecto, resultan de especial interés para la conformación del sistema, especialmente, la Ley constitucional núm. 2, de 26 de febrero de 1948 (para el Estatuto de *Sicilia*, que gozó de un régimen provisional —diríamos preautonómico— con carácter previo a la aprobación de la propia Constitución); Ley constitucional núm. 3, de 26 de febrero de 1948 (para el Estatuto de *Sardegna*); Ley constitucional núm. 4, de 25 de febrero de 1948 (para el Estatuto del *Valle d'Aosta*); Ley constitucional núm. 5, de 26 de febrero de 1948, y d.p.r. núm. 670, de 31 de agosto de 1972, (para el Estatuto del *Trentino-Alto Adige*); Ley constitucional núm. 1, de 31 de enero de 1963 (para el Estatuto del *Friuli-Venezia Giulia*); Ley constitucional núm. 1, de 9 de mayo de 1986, concerniente a la modificación del artículo 16 del Estatuto de *Sardegna*; Ley constitucional núm. 3, de 12 abril de 1989, que modificó e integró la Ley constitucional núm. 1, de 23 de febrero de 1972, concerniente a la duración en el cargo de la Asamblea regional siciliana y de los consejos regionales de las regiones con estatuto especial; así como la Ley constitucional núm. 2, de 23 de septiembre de 1993, que modificó e integró los estatutos especiales del *Valle d'Aosta*, *Sardegna*, *Friuli-Venezia Giulia* y *Trentino-Alto Adige*.

¹⁹ Al margen del ya clásico trabajo de Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978, y de la aportación de José Luis Piñar Mañas, *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, la evolución hasta 1998 está perfectamente descrita, de forma sumaria, en los trabajos de Castellá Andreu, «El Estado Regional Italiano: La propuesta de Reforma Constitucional de 1997» —pp. 145

simplemente indicaremos que, frente a la anterior regulación constitucional, en la que se especificaban sólo las materias sobre las que las regiones podían dictar disposiciones legislativas, la reforma ha establecido un nuevo sistema de reparto de competencias entre las regiones y el Estado, relacionando su artículo 117 las materias que son competencia exclusiva del Estado y aquellas que son de legislación concurrente, en las que únicamente corresponde al Estado determinar los principios básicos de la materia, quedando en manos del poder regional la potestad legislativa sobre el resto de materias no atribuidas expresamente al Estado.

En el mismo orden de ideas, por obvias razones —presididas por la contraposición entre dos comunidades principales: la flamenca y la francófona—, sin lugar a dudas singular ha sido la construcción de un nuevo modelo de organización territorial en Bélgica, sustituyendo por otro de corte federal el Estado unitario, articulado territorialmente en municipios y provincias, que diseñara, en el momento de acceso a la independencia, el Constituyente de 1830²⁰. El proceso belga de descentralización, que podría calificarse de «vertiginoso», encuentra su precedente en las leyes lingüísticas del bienio 1962-1963, desarrollándose a partir de sucesivas reformas constitucionales. La primera modificación de la Constitución se operó en 1970, y tuvo una relevancia de primera magnitud, por cuanto sentó las características básicas del modelo territorial hoy vigente, procediendo a la creación de dos tipos de entidades infraestatales, de un lado, las «comunidades» —concretamente tres: la francesa, la flamenca y la germanófona—²¹ y, de otro, las «regiones» —también tres: la Región Valona, la Región Flamenca y la Región de Bruselas—²². Le seguirían las ulteriores reformas de 1980 y de 1988, enderezadas a la ampliación competencial, culminando el proceso de descentralización con la reforma de 1993, que procedió a la conversión del sistema en un

a 168—, y de Ruggeri, «El Regionalismo italiano, del “modelo” constitucional a las propuestas de la Bicameral. ¿Innovación o “racionalización” de viejas experiencias?» —pp. 169 a 205—, ambos incluidos en la obra colectiva, dirigida por Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit.

Sobre el proceso de reforma constitucional del Estado regional culminado con la meritada Ley de 2001, si bien anterior a su publicación oficial y consecuente entrada en vigor, resulta de interés la consulta de la sumaria crónica de Carlos Ortega Santiago, «Crónica Constitucional Italiana: la reforma del Estado regional y las elecciones legislativas de 2001», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, primer semestre 2001, pp. 315 a 322, donde —p. 315— califica la revisión constitucional de 2001, impulsada por el centro-izquierda, como «el peldaño final en el proceso de federalización». Asimismo, vid. el ulterior trabajo de José Luis Prada Fernández de Sanmamed, «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII Legislatura», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, 2002, pp. 27 y ss.

²⁰ El proceso evolutivo puede consultarse tanto en Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «El federalismo asimétrico en Bélgica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, pp. 173 a 198; como en Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., concretamente las aportaciones de Pons i Parera, «El federalismo belga» —pp. 61 a 84—, y de Delpérée, «El reparto de las responsabilidades» —pp. 85 a 95—.

²¹ El vigente artículo 2 de la Constitución dispone, en efecto, que: «*La Belgique comprend trois communautés: la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.*»

²² A tenor del artículo 3 de la Constitución, «*La Belgique comprend trois régions: la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.*»

Estado federal —«*La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions*», conforme prescribe su vigente art. 1—, cuya concreta articulación diseña el Capítulo IV de su Título III, bajo la rúbrica «*Des Communautés et des régions*». En síntesis, conforme se ha afirmado, «el federalismo “à la belge” se ha caracterizado doctrinalmente por tres rasgos que perfilan un modelo *sui generis*, que deroga en varios puntos la (teórica) práctica general federal. En primer lugar, se trata de un *federalismo de disociación* —fruto de la desagregación del anterior Estado unitario de un conjunto de entidades autónomas dotadas de poderes estatales—, en el que perviven elementos unitarios junto con fuertes tendencias centrífugas. En segundo lugar, es un *federalismo de confrontación (o bipolar)*, basado en la oposición y la necesaria búsqueda de equilibrio entre dos partes o *cuerpos* políticos distintos, situados en uno y otro lado de la frontera lingüística. En tercer lugar, aparece como un *federalismo de superposición o de doble estrato*, estructurado a partir de dos tipos de colectividades políticas diferentes (comunidades y regiones) que se superponen sobre un mismo territorio, dando lugar a asimetrías institucionales muy acusadas»²³.

Peculiar, asimismo, ha sido la dinámica en el Reino Unido, un tradicional —pero atípico— «Estado» unitario fuertemente centralizado que, en realidad, está conformado por cuatro «entidades territoriales» distintas que se unieron en el pasado, de las cuales tres, *England*, *Scotland* y *Wales*, forman Gran Bretaña, siendo la cuarta componente del sistema *Northern Ireland*²⁴. No podemos aquí detenernos en su dinámica desde la década de los años setenta, limitándonos a destacar, de un lado, la descentralización operada vía «*devolution of powers*» a las asambleas regionales de Escocia y el País de Gales, inicialmente frustrada por el referéndum de 1 de marzo de 1979 sobre la *Scotland Act* —al no haberse alcanzado la mayoría legalmente exigida— y el proyecto de *devolution* a Gales —sobre el que se pronunció en contra la mayoría de la población galesa—, y ulteriormente culminada, previo *referenda* favorable en 1997 en ambos territorios —11 de septiembre y 18 de septiembre, respectivamente—, mediante sendas leyes de 1998, la *Scotland Act* y la *Government of Wales Act*, habiéndose celebrado las primeras elecciones

²³ Cfr. Pons i Parera, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., p. 62 —las cursivas son del autor—.

²⁴ Vid., referido al período que transcurre hasta 1998, pero considerando ya las grandes transformaciones estructurales, Oliveras i Jané, «Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., pp. 209 a 231.

Aunque referidos a un período anterior a la *Scotland Act* y a la *Government of Wales Act*, así como al establecimiento de un gobierno regional en Irlanda del Norte, por cuanto analizan los distintos proyectos luego hechos realidad, conserva su utilidad la consulta, entre otros, de Bridge, «Nuevos procesos de descentralización en Europa», en la obra colectiva anteriormente citada en esta misma nota, pp. 233 a 257; del Informe realizado por Stoker para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 303 a 328; de María Rosa Ripollés Serrano, «Nota sobre una reforma constitucional: la devolución de poderes a Escocia, el nuevo Parlamento escocés», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pp. 319 a 330, y de Santiago Sánchez González, «Cambios constitucionales en el Reino Unido de la Gran Bretaña», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, primer semestre 1998, pp. 215 a 222.

al *Scottish Parliament* y a la *National Assembly for Wales* en 1999. De otro lado, ha de tenerse presente el inconcluso proceso, colmado de avatares y quebrantos, de devolución de la autonomía a Irlanda del Norte, en donde ha de destacarse el trascendental Acuerdo de Belfast de 10 de abril de 1998 —ratificado por el 71 por 100 de los votantes en el referéndum de 22 de mayo— y las ulteriores elecciones de 25 de junio del propio año a la *Northern Ireland Assembly*, punto de partida del establecimiento de un gobierno regional²⁵. Por último, en el ámbito local, no pueden tampoco ignorarse las transformaciones operadas en el gobierno de la ciudad Londres. En suma, lo importante a nuestros efectos es destacar que, si bien los distintos procesos territoriales tienen un alcance muy diferente, en el desarrollo de la política descentralizadora late un denominador común, cual es la reforma constitucional en el ámbito de la distribución territorial del poder político; todo ello, como es sabido, sin perjuicio de la existencia en el Gobierno británico de departamentos ministeriales territoriales para cada uno de estos «reinos», que han asumido la responsabilidad de una serie de funciones de ejecución directa sobre materias que, en el análisis comparado, suelen corresponder en otros países continentales a una estructura regional de gobierno.

1.3. «Regionalización» y proceso de integración europea: inexistencia de una noción uniforme de «Región»

La *vis atractiva* del apuntado fenómeno de descentralización política plantea, en el marco comunitario, la contemporaneidad de los procesos de integración europea y de regionalización, los cuales, en una aproximación inicial, resultan prácticamente antagónicos.

Empero, constituyendo la diversidad social, histórica y cultural entre sus regiones uno de los muchos valores políticos de Europa, no puede ignorarse que no han faltado autores que incluso consideran ambos procesos expresión de un mismo y único fenómeno²⁶.

²⁵ Como es bien sabido, la *Assembly* fue suspendida el 14 de octubre de 2002 y disuelta el 28 de abril de 2003. El Secretario de Estado asumió la responsabilidad en la dirección de los *Northern Ireland Departments*.

²⁶ En esta línea de pensamiento sigue resultando fructífera la consulta del trabajo de Vlad Constantinesco, «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, 1989, p. 12, quien concluye la necesidad del «replanteamiento del Estado soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política»; pero nos remitimos especialmente a la obra de Giuseppe Mammarella y Paolo Cacace, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999.

Entre nosotros, *vid.* el sugerente planteamiento de Luciano Parejo Alfonso, «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisión de la Unión Europea», en el colectivo *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994, pp. 67 y ss., donde el Profesor de la Carlos III plantea la necesidad de articular el Estado a partir de ambos procesos —regionalización y unificación europea—, de donde colige la necesidad de considerar tres niveles: el europeo, el estatal y el autonómico. Concluye el autor citado que el problema no es el reparto de competencias, sino el diseño de un sistema en el que el Estado y las Comunidades Autónomas tengan claro su papel respectivo y sus responsabilidades.

En este orden de ideas, la regionalización está amparada por el principio de subsidiariedad o descentralización en el ejercicio de las competencias, así como por la pretensión de mitigar la diversidad económica generadora de desequilibrios regionales, consecuencia de la propia evolución económica y tecnológica, y de los procesos migratorios.

Dichas circunstancias han compelido paulatinamente a la hoy Unión a ponderar los procesos de descentralización desarrollados en el seno de los Estados miembros, asumiendo como política específica propia la denominada «política regional».

Ocioso resultaría precisar aquí que la consideración de la meritada política comunitaria no es objeto de nuestro estudio²⁷. Sirva como recordatorio²⁸ que los Jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo de París, de 1972, acordaron conceder absoluta prioridad a la eliminación de las disparidades regionales y estructurales, si bien hay que esperar a 1975 para que se apruebe el Reglamento de un «Fondo Europeo de Desarrollo Regional», con el objetivo de reducir las disparidades regionales derivadas del predominio agrícola, las limitaciones industriales y el subempleo estructural. Por su parte, el Acta Única Europea quiso dar un importante impulso a la política regional, introduciendo el concepto de «cohesión económico-social» como objetivo implícito de la Comunidad Europea, en aplicación del artículo 2 del Tratado, el cual prevé, entre sus fines, el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. El Tratado de la Unión Europea profundizó en los instrumentos regionales²⁹, estableciendo la regulación vigente del Título XVII de la Parte Tercera del Tratado de la Comunidad Europea. Así, el artículo 258, en orden a reforzar la cohesión económica y social, determina que la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Además, el Tratado procedió a la creación de un órgano específico, el Comité de las Regiones, institución de asistencia al Consejo y a la Comisión, con funciones consultivas, cuya regulación disponen los artículos 263 a 265 del Tratado. Cabe recordar que el Comité, integrado por representantes de las regiones y de los entes locales, ha sido reformado por el Tratado de Niza, el cual introduce la exigencia de que sus miembros sean titulares de un mandato electoral a nivel nacional.

Concebida así la política regional, con carácter subsidiario de las políticas regionales de ámbito nacional, se sirve para la consecución de sus objetivos de una serie de instrumentos fundamentales de carácter financiero, los cuatro

²⁷ Sobre el particular, *vid.*, con carácter introductorio, la sincrética exposición de Fernando Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pp. 627 a 637.

²⁸ Sobre la evolución de las relaciones entre la Comunidad, hoy Unión Europea, y las regiones, *vid.* la sincrética exposición de quien, en el momento de su elaboración, era Presidente del Parlamento Europeo. Cfr. José María Gil-Robles y Gil-Delgado, «La construcción comunitaria y las Regiones», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pp. 43 a 54.

²⁹ *Vid.* Michele Scudiero, «Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», *Le Regioni*, núm. 4, 1993, pp. 1029 y ss.

siguientes: primero, los préstamos y garantías concedidos por el Banco Europeo de Inversiones para la realización de los proyectos de desarrollo regional; segundo, el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht, que atiende exclusivamente los proyectos en materia de medio ambiente y los de interés común en materia de infraestructuras de transportes terrestres, marítimos y aéreos; y, tercero, los Fondos Estructurales, instrumento privilegiado de la política de cohesión económica y social en que se plasma la solidaridad intracomunitaria, destinados a financiar acciones estructurales, esto es, inversiones —en su ámbito se ubican el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975; el Fondo Social Europeo; el FEOGA-Orientación, escindido en 1964, y el denominado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, creado en 1993—.

Lo relevante a nuestros efectos es tener presente que la articulación comunitaria se basó *ab origine* en una dinámica operativa que concebía a los Estados miembros como un todo unitario, prescindiendo de la posible organización interna descentralizada de cada uno y basando su funcionamiento en la relación entre la Comunidad y el Estado. En lógica consecuencia, los Tratados constitutivos no prejuzgaban, de un lado, a qué instancia política interna correspondía el cumplimiento de las obligaciones comunitarias —fase descendente— y, de otro, cuál es el proceso de formación interna de la voluntad de cada Estado miembro en el iter definidor de formación de las políticas comunes —fase ascendente—. Se trata de cuestiones remitidas al ordenamiento interno de cada uno de los miembros, como corresponde al principio de subsidiariedad, en los términos sintetizados por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la Sentencia recaída en el asunto «Comisión versus Países Bajos», en la que declara: «*Il est vrai chaque État membre est libre de répartir comme il juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en oeuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités regionales ou locales*»³⁰.

La lógica consecuencia de la configuración originaria se resume en la «ceguera federal» —en la conocida expresión de Ipsen—, que afligía a la Comunidad Europea en sus orígenes y que le permitía ver sólo a los Estados miembros, impidiéndole prestar atención a las articulaciones territoriales internas. Ceguera que, no obstante, tampoco resulta tan anómala si se pondera que en el momento constitutivo tan sólo dos Estados miembros, Alemania e Italia, respondían a una configuración descentralizada, notablemente dispar entre sí. De tal suerte que la cuestión no se planteará hasta la década de los setenta, de forma paralela al proceso de ampliación comunitaria, en el que la incorporación del Reino Unido, en 1973, tendrá como consecuencia el inmediato establecimiento de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

A partir de aquí, la inicial ceguera sería corregida progresivamente por el ordenamiento comunitario, convirtiéndose la «región» en una suerte de

³⁰ Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 1982, *Comisión versus Países Bajos*, núm. 97/81, Rec. 1982-5, p. 1983.

referencia institucional común, aunque deberá esperarse al Acta Única Europea para que la política regional comunitaria supere el marco economicista de los desequilibrios regionales y comience a configurarse como el reconocimiento del protagonismo político y administrativo de los entes territoriales³¹.

Lo anterior lo acredita la Resolución del Parlamento Europeo sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, adoptada el 18 de noviembre de 1988³². En la misma se establecen una serie de principios básicos mínimos y se invita a los Estados miembros a regionalizar sus estructuras internas, adjuntándose como documento de trabajo para el futuro una «Carta Comunitaria de la Regionalización de los Estados miembros». El artículo 1 de la meritada Carta nos ofrece una definición del concepto de «región», disponiendo que: «1. A los efectos de la presente Carta se entiende por región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto singular de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural. 2. Por “elementos comunes” de una población concreta se entiende una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes. No es imprescindible que todos estos elementos se den siempre. 3. Las diferentes denominaciones y la naturaleza jurídico-política que estas entidades puedan recibir en los diversos Estados (Comunidades Autónomas, Lánders, Nacionalidades, etcétera) no las excluyen de las consideraciones establecidas en la presente Carta.»

En la misma línea, el Parlamento Europeo ha aprobado recientemente su Resolución de 14 de enero de 2003, sobre el papel de los poderes locales y regionales en la construcción europea.

Desde estas premisas, ha de traerse a colación la proyección del apuntado proceso en los distintos ordenamientos internos; por todos, el supuesto italiano a partir de la Ley de Reforma en Materia de Regiones y Unión Europea, relativa al Título V de la Constitución de 1947, aprobada por las Cámaras con fecha de 18 de marzo de 2001 y sometida a *referendum* confirmatorio el 7 de octubre de 2001, cuyo principio básico se resume en la afirmación del nuevo texto del párrafo quinto del artículo 117 de la Constitución, según el cual: «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge*

³¹ Sobre el particular me remito al interesante trabajo de Gema Rosado Iglesias, «La proyección europea de las entidades territoriales subestatales», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, enero-abril 2000, pp. 151 a 196.

³² La Resolución, con su Anexo comprensivo de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 326/289, de 19 de diciembre de 1988.

dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»³³.

No obstante la referida proyección europea, y al margen de la programática definición, de raíz sociológica, contenida en el reproducido artículo 1 de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», lo cierto es que no existe un concepto uniforme de «región» —incluso, si se prefiere, de entidad territorial infraestatal o subestatal— que resulte jurídicamente operativo. Así lo acredita el hecho de que el artículo 7 de la propia Carta, al concretar los poderes de la Asamblea Regional, se limita a establecer la posibilidad —mera posibilidad: «podrán disponer»— de que la misma goce de la potestad legislativa, expresión máxima de la capacidad de decisión sobre los propios intereses; lo que ha determinado que la «región legislativa» se haya convertido en un tipo cualificado de «región»³⁴.

Por lo demás, es preciso reconocer que la inexistencia de una noción europea uniforme no es sino consecuencia de la dificultad tipológica de resumir en un concepto unitario entidades absolutamente dispares.

Buena prueba de lo que acaba de afirmarse lo es la fenomenología de realidades territoriales tan diversas como: en el pragmático modelo federal alemán, los *Länder* y, en un segundo nivel, los distritos rurales o *Kreise*³⁵; el esquema de «cantones» y «semicantones» suizo, al que en los últimos años las exigencias de la competencia económica han superpuesto los denominados «espacios», de ámbito supracantonal³⁶; las regiones italianas, en absoluto susceptibles de ser equiparadas a las regiones francesas³⁷ —meras entidades locales (sin perjuicio del Estatuto de Córcega aprobado en 1991), a las que puede equipararse la institución del «condado» en Hungría³⁸ o del «voivodato» (provincia o departamento) en Polonia³⁹ e, incluso, de los

³³ Sobre el particular *vid.* Marta Cartabia, «Italia en Europa: problemas nuevos y viejos. A la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo-agosto 2001, especialmente pp. 239 a 247.

³⁴ Con su lucidez habitual, al respecto es indispensable el descriptivo trabajo de Alberto Arce Janáriz, «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre 2002, pp. 3 a 16.

³⁵ *Vid.*, al respecto, las consideraciones de Krell, reproducidas en la anterior nota a pie de página núm. 10.

³⁶ Sobre el modelo suizo de descentralización *vid.* el Informe elaborado por Borsoni para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 275 a 301.

³⁷ De acuerdo con la opinión de Marcou, «la regionalización francesa puede considerarse una experiencia original de regionalización en el Estado unitario; se analiza como una ampliación de la descentralización en el nivel regional sin cambiar sus características esenciales. Siempre se plantea la cuestión de la coexistencia de la región y del departamento, pero nada indica que sea resuelta pronto. El departamento es una entidad muy enraizada en la actualidad; la Ley de 2 de marzo de 1982 rehusó escoger entre la región y el departamento y éste se ha beneficiado de importantes transferencias de competencias». *Cfr. La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

³⁸ Sobre el sistema diseñado por la Constitución de la República de Hungría y por la Ley de 1990 sobre las entidades territoriales, *vid.* el Informe de Szabo para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 151 a 173.

³⁹ Al respecto, el Informe elaborado por Niewiadomski para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 174 a 193.

Länstyrelse o condados suecos⁴⁰; las provincias holandesas, o, incluso, los nuevos «consejos unitarios», exponentes de un gobierno local de un solo nivel en cada parte del territorio, introducidos por la reforma territorial llevada a cabo en el Reino Unido, en el bien entendido sentido de que «en el seno de la Administración pública británica, la noción de región ha tenido un sentido más bien vago. Existe una gran variedad y una profusión de estructuras administrativas regionales. La idea de una Administración regional elegida mediante sufragio directo ha sido objeto de debates periódicos, sin acabar nunca en una plasmación práctica»⁴¹.

La mejor expresión de la apuntada dificultad —en absoluto meramente semántica— se encuentra en la propia definición, extraordinariamente abierta y pragmática, que ofrece el meritado Informe del Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDRL). En la misma, ajena a todo dogmatismo, se da entrada a procesos de descentralización política, en su doble vertiente de autonomía política y de autonomía administrativa, junto con otros de estricta descentralización administrativa, a los que se asimilan supuestos de mera desconcentración, con el único requisito de que estos últimos se basen en niveles de poder territorial subestatal existentes y no se trate de una mera desconcentración de funciones en los niveles periféricos regionales de la Administración del Estado.

Afirma, en efecto, el Informe: «*La regionalización se corresponde, pues, con un cambio de funcionalidad de las instituciones territoriales de nivel intermedio. Este cambio puede realizarse de formas muy diversas, con o sin la creación de un nuevo nivel territorial. No hay una correspondencia necesaria entre federalismo y regionalización. En efecto, el Estado federal procede de una Unión de Estados y no hay motivo alguno para que los Estados federados coincidan con entidades regionales, considerando la forma en que se han constituido a lo largo de la historia; incluso pueden presentar una cierta heterogeneidad interna, tanto más patente en cuanto la lealtad política fundamental se basa en el mismo Estado federal. Sin embargo, no se debe olvidar que los Estados federales consideran que ellos son también regiones y que, como tales, están representados en el nivel institucional europeo*»⁴².

⁴⁰ Nos remitimos al Informe elaborado por Östhol para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 247 a 274, en el que se analiza el sistema de organización territorial de Suecia, articulado, por debajo del Gobierno central, por la Administración estatal de los condados (*Länstyrelse*), los consejos de condado (*landsting*) y los municipios (*Kommuner*).

⁴¹ Cfr. Stoker, *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., p. 308. Precisa ulteriormente el autor citado —p. 309— que «la mayor parte de los sistemas regionales —con excepción de los existentes en Irlanda del Norte, en el País de Gales y en Escocia— se ocupan menos de la gestión de los territorios que del ejercicio de diferentes funciones. La creación de estructuras regionales se centra más en la administración o la gestión de las funciones que en la definición de sus límites respectivos. Puede ocurrir que los límites de la región varíen en el seno del mismo ministerio. Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte tienen los sistemas más característicos. En Inglaterra existe una unidad regional común en el Noreste y otra en el Noroeste. Sin embargo, incluso estas dos zonas están divididas en toda clase de circunscripciones. Existe también una región Sudoeste relativamente clara. El Este y el Sureste de Inglaterra aparecen como una zona en la que, en términos de referencias administrativas, el consenso sobre las determinaciones territoriales es más difuso».

⁴² Cfr. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., p. 36.

De lo expuesto se extrae una primera conclusión: la búsqueda del equilibrio organizativo territorial, no obstante la diversidad de formas, niveles e intensidades del proceso según los países, incluso la pluralidad de perspectivas en contextos políticos e institucionales bien diversos, está presente —señaladamente mediante el generalizado recurso a procesos de «regionalización», con sus evidentes efectos sobre el gobierno local—⁴³ en los diversos arquetipos estatales propios del Derecho interno que la doctrina político-constitucional ha manejado tradicionalmente con la finalidad de asegurar la coexistencia de las referidas fuerzas, es decir, el Estado unitario y el Estado federal, presentándose, como *tertium genus*, el Estado regional⁴⁴, con una configuración susceptible de evolucionar hacia cualquiera de los dos extremos de la línea en cuyo punto medio se ubica.

1.4. La solución autonómica como «decisión política fundamental» del Constituyente español

1.4.1. El carácter determinante de la solución territorial

En el contexto general que sincréticamente se ha perfilado, el Constituyente español de 1978 fue consciente de la necesidad de afrontar la, entre nosotros, *vexata* «cuestión territorial»⁴⁵, esto es, en palabras de Legina Villa,

⁴³ La cuestión constituye precisamente la preocupación central del reiterado Informe comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa. Vid. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit.

⁴⁴ Para aproximarse a los referidos arquetipos estatales sigue resultando fructífera la consulta de Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, op. cit., con la extensa bibliografía allí citada.

En términos sincréticos, con la finura intelectual propia de su obra, Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 205 a 246.

Una sumaria y lúcida exposición y valoración de los distintos modelos, procediendo seguidamente a abordar la concreta naturaleza jurídica del Estado español, la ofrece Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», en la obra dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 135 a 148.

⁴⁵ Para una consideración sincrética de la «cuestión territorial» o, lo que es lo mismo, de la tensión entre el centro y la periferia, de la extensa, y plural, bibliografía, y al margen de los trabajos que se citan en las páginas que siguen, nos remitimos, por todos, al estudio de Juan Beneyto, *España, meseta y litoral*, Mezquita, Madrid, 1983; así como a la aportación de Juan J. Linz, «Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo», en la obra colectiva *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 1981, pp. 651 a 752; del mismo autor existe una segunda versión puesta al día, publicada con el título «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en la obra colectiva, coordinada por Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *La España de las Autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 527 a 672. En las dos obras colectivas que acaban de citarse se recogen, asimismo, dos trabajos, primera y segunda versión, de Ignacio Olábarri Gortázar, con una interesante exposición e interpretación histórica de los hechos: de un lado, «La cuestión regional en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, vol. I, pp. 111 a 199, y «Un conflicto entre nacionalismos: la “cuestión regional” en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías*, pp. 69 a 147.

«el pleito secular permanentemente mal resuelto», que «ha ido decantando, generación tras generación, ideas, sentimientos y actitudes políticas muy distintas, y aún violentamente encontradas, sobre el modo de concebir el Estado, de articular en éste la convivencia de los distintos pueblos y comunidades nacionales que integran España»⁴⁶.

Hasta tal punto fue determinante la solución territorial del modelo constitucional que puede afirmarse que si la libertad de expresión fue el eje central del proceso constituyente en las Cortes gaditanas, si la libertad religiosa centró el debate constituyente de 1869 y de 1876, o si la forma de gobierno sintetizó las posiciones representadas en las Cortes de las que emanó la Constitución de la II República, la «decisión política fundamental» del Constituyente de 1978 no fue otra que la organización interna del Estado español⁴⁷, articulada en torno a lo que ha convenido en denominarse la «cláusula del Estado autonómico»⁴⁸. Cláusula esta, no se olvide, que se caracteriza por su singularidad y ductilidad, pues el modelo, en puridad de conceptos, es irreducible a la tipología que ofrece el Derecho comparado, radicando el elemento fundamental de su configuración en la apertura y flexibilidad del diseño; dicho con otras palabras, el Constituyente se limitó a concretar dos afirmaciones básicas sobre la forma territorial del Estado: primera, que España dejaba de ser un Estado unitario y centralista, rígidamente uniforme; segunda, que la concreta articulación territorial sería objeto de concreción una vez promulgada la Constitución, esto es, en el desarrollo aplicativo de sus prescripciones por la dinámica de las distintas fuerzas políticas.

De igual forma, con otra perspectiva —la de la «Geohistoria»—, fructífera resulta la consulta de Jacobo García Álvarez, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político en España*, en la colección Temas del Senado, Madrid, 2002.

⁴⁶ Cfr. Jesús Leguina Villa, «Las Comunidades Autónomas», en Pedrieri y García de Enterría, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 739 a 796.

⁴⁷ El proceso de nomogénesis de nuestra disciplina constitucional, considerado por medio del debate parlamentario, es decir, explicando «la Constitución por boca de quienes la hicieron», ha sido perfectamente descrito, de forma sincrética, por José María García Escudero y María Asunción García Martínez, *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, concretamente en sus capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, pp. 63 a 110.

Al respecto, resulta también de utilidad el análisis del debate general de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados realizado por Jaria i Manzano, «La forma del Estado en los debates constituyentes», en la obra colectiva, dirigida por Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., pp. 13 a 28. A juicio del referido autor —p. 13— resulta paradójica «la divergencia que se da entre el interés que despierta la cuestión entre los constituyentes, que, desde luego, no eluden el pronunciarse sobre ella a lo largo del proceso, y la ambigüedad y, en ocasiones, el silencio de la Constitución en este punto»; paradoja que parece encontrar su explicación porque —p. 23— «las diversas estrategias de las fuerzas políticas en el curso del proceso constituyente junto con la incapacidad de llegar a un acuerdo en abstracto sobre una cuestión en que los puntos de vista aparecen muy fraccionados conducen a la solución que acabará dando el texto constitucional, una solución que recoge la pluralidad, pero que la dibuja con contornos imprecisos».

⁴⁸ Sobre la fórmula territorial adoptada por el Constituyente existe ya, como es sabido, una ingente bibliografía. Por todos, nos remitimos a la excelente síntesis de Juan José Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

En efecto, la Constitución Española de 1978 diseña un modelo de organización territorial que es el fruto de un complejo —e inconcluso, mas no ilimitado— proceso de descentralización política, presentando en su concreta configuración una notable dosis de originalidad, por cuanto se articula a partir de una innovadora distribución del poder político entre el centro y la periferia, ubicándose, cuando menos en el plano dogmático, en un lugar intermedio y equidistante entre los modelos del Estado federal y del Estado regional, con el reconocimiento a los entes territoriales —en potencia— de un significativo *quantum* de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El presupuesto del modelo constitucional radica en la proclamación que su artículo 2 realiza de la «*indisoluble unidad de la nación española*», prescripción ulteriormente desarrollada y configurada por su Título VIII —«*De la organización territorial del Estado*», arts. 137 a 158—, cuya entrada en vigor tuvo un impacto de tal envergadura que, gráficamente, puede reseñarse que con ella el Constituyente dinamitó el viejo edificio centralista y uniforme de cuño francés y de tinte revolucionario imperante entre nosotros hasta entonces.

1.4.2. *Los factores condicionantes del modelo constitucional*

Desde estas premisas, y sin perjuicio de lo que ulteriormente se señalará sobre el modelo ecléctico diseñado por el Constituyente, ha de advertirse en este momento que la opción no puede comprenderse cabalmente si no se tiene presente que es tributaria, esencialmente, de tres factores condicionantes.

En primer lugar, en efecto, el modelo constitucional es fruto del propio cambio político que la Norma Fundamental personifica, vinculándose la sustitución de la «Centralización» por la «Descentralización» a la paralela supresión de la «Dictadura» y afirmación de la «Democracia», sintetizadas en el lema «Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía». Así es, conforme cumplidamente se va a acreditar, la cuestión del equilibrio organizativo territorial no fue en absoluto ajena al cambio político, jurídico e institucional representado por el ejemplar proceso de «transición política» abierto tras la muerte del General Franco; proceso, no se olvide, que hubo de desarrollarse bajo la brutal y necia amenaza de violencia y muerte protagonizada por el fenómeno terrorista, dando lugar a planteamientos radicalmente dispares: desde la centrífuga e irresponsable proclamación del rancio «cantonalismo», hasta el centrípeto recurso al alarmismo y a la excitación del patriotismo espasmódico mediante la invocación de la incuestionable unidad de España. Hasta tal punto los hechos se desarrollaron en este escenario que, lapidariamente, la autorizada voz de García de Enterría afirmaba que estábamos «ante el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen»⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. García de Enterría y Martínez Carande en el «Estudio Preliminar» de la obra colectiva, dirigida por el propio autor, *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, op. cit., p. 13.

De la misma forma, en el entendimiento del punto de equilibrio organizativo diseñado por el vigente Texto Constitucional ha de ponderarse la transcendental influencia del tenor de las prescripciones de la Constitución de la II República, como también es capital la impronta del modelo italiano establecido a partir de su Constitución de 1947, hoy en vigor, y único que, durante un dilatado período, preveía de forma explícita el establecimiento de la región como una unidad política y administrativa —si bien no fue hasta la década de los setenta cuando se inició el proceso de configuración de las regiones de «estatuto común»—. No obstante lo anterior, ha de afirmarse, sin ambages, que las influencias recibidas no restan un ápice al mérito de nuestro Texto Fundamental, consistente en haber sentado las bases para la articulación de una solución a la «cuestión territorial», optando decididamente por el modelo ecléctico del denominado «Estado autonómico».

Un último factor ha de tenerse presente en la hermenéutica del diseño organizativo trazado por la Constitución. Así es, la correcta aprehensión del punto de equilibrio sobre el que se asienta el modelo compele a efectuar, siquiera de forma sincrética, algunas referencias al pasado, habida cuenta de que la única forma de comprender en toda su extensión el principio dispositivo sobre el que sustenta la Norma Fundamental y su ulterior desarrollo es en clave histórica, ponderando, de forma especial, el período de la «Transición política», en el que se instauran los distintos regímenes preautonómicos que constituyen el precedente y condicionante de las prescripciones constitucionales. No puede ignorarse, en efecto, que el éxito del modelo cristalizado en el Texto Constitucional no habría sido posible sin los pasos andados durante el corto, pero intenso, período de la Transición política, durante el cual se iría desvelando, cada vez de manera más patente, una firme pretensión descentralizadora, inherente al anhelo democrático, pergeñándose un primer mapa territorial. Y es que el sistema abierto y flexible y su posterior evolución son frutos de los hitos que fueron amojonando el camino hasta el novedoso punto de destino: el Estado autonómico.

1.4.3. *La decisiva labor del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional»*

Al margen de los factores apuntados, no puede cerrarse este apartado sin ponderar que la labor del Tribunal Constitucional en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido decisiva —y determinante— para la configuración del actual Estado autonómico, ante la excesiva «juridificación» de la dinámica política. Hasta tal punto ha sido relevante su intervención que, con razón, se ha convertido en un lugar común hablar del «Estado autonómico jurisdiccional».

Aunque no es éste el objeto de nuestro estudio⁵⁰, de lo anterior se irá dando buena prueba en las páginas que siguen. En este momento, con Fernández Farreres —la cita es larga pero concluyente, exonerándonos de ulterior comentario—, «baste recordar que en sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las relaciones interordinamentales; precisó el significado del principio dispositivo de la cláusula residual de competencias a favor del Estado; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional, o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía. Junto a ello, resolvió las muy diversas disputas competenciales que se le plantearon con un marcado afán pedagógico [...], de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura territorial, tan radicalmente distinta de la que se partía. El progreso en los primeros años fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983 declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico no podría promulgarse ni como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, y que determinados preceptos del mismo eran inconstitucionales, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, [...] apenas tuvo mayor trascendencia práctica que la de garantizar la “reserva de Constitución” y, por tanto, la reserva a favor de propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. [...] A partir de la Sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complejos aspectos del sistema. Así, entre otros, se ha avanzado en perfilar el juego de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución en relación con el marco constitucional delimitador de las competencias estatales y autonómicas; se han precisado los conceptos de legislación y de ejecución a partir de la inicial doctrina de las SSTC 33/1981 y 18/1982; la llamada doctrina formal de las bases estatales se completó con las SSTC 69/1988 y 80/1988,

⁵⁰ Al respecto, por todos, nos remitimos a los trabajos de Manuel Aragón Reyes, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías territoriales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), 1984, pp. 35 a 51; *idem.*, «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», en el núm. 16 de la misma Revista, pp. 7 a 12; Marc Carrillo López, «Estado de las autonomías y Tribunal Constitucional, una perspectiva a quince años de vigencia de la Constitución», en la obra colectiva *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 1256 a 1273; Germán Fernández Farreres, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, diciembre 1999, pp. 21 a 55, y Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.

manteniéndose con todo rigor desde ese momento, hasta que la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal mantenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997 ha privado prácticamente de todo sentido a aquella doctrina, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha profundizado en los conceptos de coordinación y de colaboración; se ha esforzado por clarificar el complejo sistema de reparto de competencias cuando las Administraciones públicas intervienen a través de la previsión y otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas, o, sin alargar más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, o en la incidencia que en el sistema autonómico presenta la integración comunitaria»⁵¹.

Al margen de lo anterior, conviene significar en este momento —concretamente en relación con la anteriormente apuntada contemporaneidad del proceso autonómico y de integración europea— la capital aportación del Supremo Intérprete de la Constitución para clarificar el rol respectivo del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sirva recordar sobre el particular su primera resolución en la materia, la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, en la que se abordaron tres cuestiones nucleares. En primer lugar, la Sentencia sienta las bases del papel que corresponde a cada ente territorial en la ejecución del Derecho comunitario, destacando la naturaleza de obligación constitucional que dicha ejecución tiene y la sujeción plena al sistema interno de reparto de competencias para determinar su titularidad. De otra parte, el Tribunal subrayó que las cuestiones suscitadas por el proceso de integración comunitaria desde el punto de vista de la organización territorial del Estado no pueden resolverse desde una perspectiva estrictamente de conflicto, resultando los principios de colaboración y cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas especialmente relevantes en materia europea. Por último, la propia Sentencia afirmó, de forma expresa, que el Derecho comunitario no forma parte del conjunto de normas que establecen el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, no puede modificar dicho reparto.

La jurisprudencia comunitaria vendría a avalar el criterio del Constitucional, sin otra precisión que el límite de que el reparto de competencias no puede, en ningún caso, dispensar al Estado de la obligación de garantizar que las disposiciones del Derecho comunitario sean escrupulosamente observadas en el Derecho interno —por todas, la Sentencia de 13 de septiembre de 2001, asunto C-417/1999, «*Comisión versus Reino de España*», que condena al Estado español por la insuficiente previsión del Derecho autonómico—⁵².

⁵¹ Cfr. Fernández Farreres, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», *op. cit.*, pp. 23 a 25.

⁵² Cfr. *Rec.*, p. I-6.038, apartado 37.

A partir de dicha doctrina, inalterada hasta hoy, las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que se han dictado con posterioridad, resolviendo problemas competenciales, no han hecho otra cosa que confirmar lo entonces concluido, proyectándolo sobre concretas materias y perfilando su alcance, especialmente en materia de ayudas comunitarias.

II. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS «REYNOS DE LAS ESPAÑAS» AL «ESTADO INTEGRAL»

2.1. La vertebración territorial del Estado español en su proceso de gestación y consolidación

Conforme se ha destacado, la hermenéutica del diseño organizativo trazado por la Constitución compele al análisis de la clave histórica, habida cuenta de que sólo a partir de la misma puede comprenderse, en toda su extensión, el principio dispositivo sobre el que se sustenta nuestra Norma Fundamental.

En este orden de ideas, de la forma más sincrética posible, ha de destacarse lo que sigue.

2.1.1. *El gobierno mancomunado de la monarquía de los Reyes Católicos y la perduración del modelo durante el régimen polisinodial de la dinastía de los Habsburgo*

En el marco del proceso de surgimiento de la nueva estructura política, el «Estado moderno», que se consuma en el continente europeo a finales del siglo xv, surgen, a partir de la progresiva concentración en manos del *Princeps* de los denominados *instrumentum regna*, distintos reinos en un doble proceso de afirmación: interna —del originario *Primus inter pares* frente a los restantes poderes feudales— y externa —en oposición a las dos espadas gelasianas, el Papado y el Imperio—. Es así como, paulatinamente, en el clima de racionalidad de la coyuntura renacentista se va consagrando una novedosa estructura político-organizativa que la historiografía ha convenido en calificar de «monarquías nacionales».

Entre nosotros, a partir de la *Hispania* medieval —los «Cinco Reinos», de acuerdo con la expresión que acertara a popularizar Menéndez Pidal— resulta ocioso recordar que, en el proceso de expansión territorial de la «España cristiana», fue la monarquía de Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón, los Reyes Católicos, la que marcará el punto de inflexión en la Reconquista e integración de las diferentes monarquías peninsulares. La configuración de la «Monarquía hispánica» es así consecuencia de la unión personal de las dos Coronas, consumada *de iure* en 1479 —al morir el Rey Juan II de Aragón; Enrique IV de Castilla había fallecido en 1474—. Sin ánimo exhaustivo, cabe destacar que ya en 1436, zanjando una dilata disputa

con el Reino de Portugal, el Papa Eugenio IV confería a la Corona de Castilla la soberanía sobre las Islas Canarias, cuya ocupación militar efectiva no se consumó hasta 1496, esto es, cuatro años después de la conquista del Reino nazarí de Granada. Años antes, en 1476, la batalla de Toro había implicado un triunfo neto de los Príncipes Isabel y Fernando contra Portugal, los partidarios en Castilla de la Infanta Juana —la «Beltraneja»— y Luis XI de Francia. Habiendo fallecido la Reina Isabel en 1504, en 1512 el territorio del Reino de Navarra, que había mantenido una secular posición de empatía con la monarquía francesa, es ocupado por las tropas castellanas, formalizándose su anexión a Castilla en las Cortes Burgos de 1515. El proceso de unificación territorial quedaba así consumado, acumulando la soberanía del conjunto de los territorios peninsulares Fernando II, Rey de la Corona de Aragón y Regente vitalicio de la de Castilla por incapacidad de su hija y legítima soberana, la Reina Juana.

El proceso tendría una proyección externa de primera magnitud. Buena prueba de lo anterior es la opinión del florentino Niccolo di Bernardo dei Machiavelli, quien, con su acierto semántico, supo sintetizar en el término «*lo Stato*» el cuerpo político soberano emergente, dando rúbrica al nuevo modelo de organización jurídico política. Para el ilustre pensador —tan denostado como citado por referencias—, al cumplimentar su encargo de describir a César Borgia un ejemplo de gobernante en «El Príncipe», el modelo del momento no sería otro que el Rey don Fernando de Aragón.

Sin embargo, en realidad, la «Corona dual» implantada por Isabel y Fernando respondía a un esquema singular, en el cual latía el reconocimiento y el respeto de la propia configuración interna de sus respectivos reinos, lo que comportaría meramente una «unión personal»⁵³ o dinástica, esto es, en palabras de Vicens Vives, «el gobierno mancomunado de las Coronas de Aragón y Castilla bajo una misma dinastía. Ni nada más, ni nada menos. Es inútil poner adjetivos románticos a un hecho de tanto relieve»⁵⁴.

El sistema era, en efecto, ecléctico, un híbrido entre el modelo francés de progresiva centralización y uniformismo, abanderado por los castellanos, y el modelo cuasifederal del Sacro Imperio Romano Germánico que encarnara, con su peculiar pluralidad, el este peninsular. De esta suerte, al margen de compartir el «Santo Oficio de la Inquisición», persistió una compleja estructura interna descentralizada: cada uno de los «*Reynos de las Españas*» conservó su propio ordenamiento jurídico, tanto público como privado, así como sus Cortes e instituciones políticas y administrativas, las aduanas —«puertos secos»—, la acuñación y emisión de moneda, la determinación de medidas o el establecimiento y recaudación de tributos, por no poner sino algunos y relevantes ejemplos.

Durante los siglos XVI y XVII, bajo el reinado del Emperador Carlos V (1516-1556) y de los sucesivos monarcas de la dinastía de los *Habsburgo*,

⁵³ Sobre la categoría, por todos, García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 205.

⁵⁴ Cfr. J. Vicens Vives, *Aproximación a la Historia de España*, 7.ª reed., Vicens Vives, Barcelona, 1985, p. 99.

la conocida como Casa de los Austria —Felipe II (1556-1598), Felipe III (1598-1621), Felipe IV (1621-1665) y Carlos II (1665-1700)—, el esquema territorial descrito perduraría en el marco del «gobierno polisinodial» o de Consejos que caracteriza este período histórico. Así lo demuestran dos datos. De un lado, algunos significativos conflictos centrífugos domeñados por el poder central, como el de los Comuneros de Castilla o los levantamientos de las Germanías de Valencia y Mallorca, simultáneamente desarrollados entre 1519 y 1523, a partir de los cuales, en los términos que acertadamente sintetizase el hispanista francés Vilar, «el recuerdo de las gloriosas independencias medievales renacería periódicamente»⁵⁵. De otro, en 1580 Portugal se incorpora a la Corona de Felipe II, y «los mismos principios se hicieron extensibles al *regnum lusitano*: Portugal fue, pues, otro reino que se engarzaba en la Corona de España, aunque conservando sus características»⁵⁶.

Ante esta realidad, no puede considerarse una temeridad el reconocer que la dispersión sólo se frenaría gracias a la paulatina hegemonía castellana —que con tanto ahínco reivindicara el Conde-duque de Olivares ante Felipe IV—, derivada de una etapa de notable crecimiento económico, tributaria no ya sólo de su mayor extensión y población, sino, en buena medida, de los beneficios obtenidos por la «conquista» del Nuevo Mundo.

2.1.2. La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los Borbón

A comienzos del siglo XVIII, tras el fallecimiento de Carlos II sin descendencia, una vez concluida la denominada «Guerra de Sucesión» frente a las pretensiones del Archiduque Carlos, será con el advenimiento del primer monarca de la dinastía de los *Borbón* cuando se traslade a España el modelo francés de organización política y administrativa uniforme y racional.

El instrumento jurídico en el que se concretaría dicha tendencia serían los Decretos de Nueva Planta, promulgados entre 1707 y 1716 por Felipe V, «intérprete de una corriente general europea»⁵⁷.

Los Decretos, en efecto, representan el salto de una «unión personal» a una «unión real», a partir de la imposición del centralismo castellano, apoyado en el racionalismo francés, sobre el federalismo de los «territorios rebeldes» vencidos, los de la Corona de Aragón, proclives al Archiduque Carlos. Su contenido, de la forma más sincrética posible, al margen de la supresión de barreras aduaneras y de la liberalización del comercio entre Aragón y Castilla, significó la extensión de las instituciones e, incluso, del Derecho público castellano a la Corona de Aragón, si bien, siguiendo el criterio moderado de los consejeros Ametller y Patiño, se consintió que algunos territorios —Aragón, Baleares y Cataluña, no así Valencia— mantuvieran, en líneas

⁵⁵ Cfr. Pierre Vilar, *Historia de España*, 21.ª ed., Crítica, Grupo editorial Grijalbo, Barcelona, 1985, p. 43.

⁵⁶ Cfr. Juan Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, obra colectiva de Ubieto, Reglá, Jover y Seco, 16.ª ed., Teide, Barcelona, 1986, p. 325.

⁵⁷ Cfr. Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., p. 461.

generales y tras ciertos avatares, las instituciones de Derecho privado —germen de los actualmente denominados Derechos civiles forales o, impropiamente (pues lo que son es particulares), especiales—.

La unificación del Derecho con el resto de los territorios peninsulares tuvo lugar, en palabras de Tomás y Valiente, «no tanto por castellanismo emocional, sino porque tal sistema jurídico era el más cómodo para un monarca absoluto»⁵⁸. Empero, ni el respeto de los ordenamientos jurídicos privados, ni el espíritu racional que impulsó la Nueva Planta y ni siquiera las ventajas que, a juicio de Vicens Vives, reportó la unificación para la periferia⁵⁹, hicieron que la reforma borbónica llegara a ser «asumida» por sus destinatarios. Y no sólo por el carácter traumático o de «despojo institucional» que supuso para determinados territorios, sino, incluso, por la resistencia en los propios territorios del Reino de Castilla conforme, a modo de ejemplo, se desprende de la «*machinada*» de 1717, proyectada contra la modificación del régimen aduanero, o de las propias vicisitudes por las que atravesaría la figura del Intendente, especie de *missi regis*, cuya generalización, de Cataluña al resto de España, constituye la gran reforma territorial del siglo XVIII.

Lo cierto es, sin embargo, que las tensiones entre la periferia y el poder central no serán excesivas durante el transcurso del siglo XVIII, si exceptuamos la respuesta a la política omnímoda de Godoy, especialmente en el ámbito de las provincias vascas.

No obstante lo anterior, la necesidad de racionalizar el mapa territorial existente en el ocaso del Antiguo Régimen fue ya una necesidad generalizada en el pensamiento ilustrado, expresada de forma inequívoca por autores como Floridablanca, Cabarrús, Ward, Peñaranda o León del Arroyal; lo que determinó que el propio Carlos IV diera vía libre a las reformas sectoriales impulsadas, entre 1799 y 1805, por Cayetano Soler desde la Superintendencia General de la Hacienda.

2.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales

En los albores del siglo XIX, consecuentemente, pervivía en su esencia la distribución territorial del Antiguo Régimen, determinada por las com-

⁵⁸ Cfr. Tomás y Valiente, *Manual de Historia de Derecho Español*, 3.^a ed., Tecnos, Madrid, 1981, p. 33.

⁵⁹ Afirma el referido autor que «una “nueva planta” echó por la borda del pasado el régimen de privilegios y fueros de la Corona de Aragón; pero, en cambio, se conservaron en el País Vasco y Navarra, adeptos a la causa de Felipe V (1700-1746), que por tal causa fueron denominadas Provincias Exentas. Cataluña quedó convertida en campo de experimentos administrativos unificados: capitán general, audiencia, intendente, corregidores, todo al objeto de que el país pagara el ejército de ocupación encargado de vigilar el cobro del impuesto único o catastro. La transformación fue tan violenta que durante quince años estuvo al borde de la ruina. Pero luego resultó que el desescombros de privilegios y fueros le benefició insospechadamente, no sólo porque obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir, sino porque les brindó las mismas posibilidades que a Castilla en el seno de la común monarquía». Cfr. *Aproximación a la Historia de España*, op. cit., pp. 125 y 126.

plejas vicisitudes históricas y bélicas del proceso de la «Reconquista» y ulterior repoblación del territorio peninsular desde el Medievo, así como por la subsistencia de un esquema de reparto del poder basado en el particularismo y el privilegio, controlado por los intereses de la aristocracia y de la Iglesia, bajo cuyos designios directos se encontraba más de la mitad de la España peninsular.

La vertebración territorial del Estado español era, por ende, un asunto pendiente⁶⁰, legando el absolutismo al primer liberalismo lo que el historiador británico Brenan definiera como el principal problema político español: «alcanzar el equilibrio entre un gobierno central eficaz y los imperativos de la autonomía local»⁶¹.

El camino no estuvo exento de escollos, protagonizados, primero, por la Guerra de Independencia (1808-1814) —germen, al mismo tiempo, del nacionalismo español, que exaltara la literatura romántica del momento, y de la diversidad territorial, manifestada *ab initio* en la formación generalizada de «Juntas de Armamento y Defensa» de escala territorial, las cuales asumieron autónomamente la dirección de la sublevación hasta la creación de la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino—; segundo, tres guerras civiles contra el orden liberal y en defensa del «particularismo», las conocidas como «guerras carlistas»; y, tercero, el surgimiento, a finales del siglo, de los diversos nacionalismos de signo periférico contemporáneos, consecuencia del renacimiento de las culturas regionales⁶² —tomando cuerpo el catalanismo político y el nacionalismo vasco, éste más radical, en cuanto los planteamientos de Sabino Arana se presentan como incompatibles con la realidad española, considerada enemiga de la nación vasca—.

Prescindiendo de la división prefectural establecida durante la ocupación napoleónica por José I —por su mínima implantación efectiva—, ha de significarse que la propia Constitución de Cádiz, a partir de la proclamación de la soberanía nacional —art. 3—, no eludió la búsqueda de una nueva solución a la rancia cuestión, dedicando el Capítulo I de su Título II, artículos 10 y 11, a la concreción «*Del territorio de las Españas*» —empleando un plural en absoluto baladí si se pondera, de un lado, que el territorio peninsular estaba ocupado prácticamente en su totalidad por el ejército de una potencia extranjera y, de otro, que todavía España era titular de un vasto dominio territorial en ambos hemisferios—. Así, tras definir el terri-

⁶⁰ Sobre el particular existen diversas aportaciones de interés. Por todas, me remito, de un lado, a Sebastián Martín-Retortillo y Enrique Argullol Murgadas, «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en la obra colectiva dirigida por el primero de los autores citados, *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Alfaguara, Madrid, 1973; de otro, a V. Garrido Mayol, «La organización territorial del Estado en la historia constitucional española», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 9-10, 1995, pp. 171 a 184.

⁶¹ Cfr. Gerald Brenan, *El Laberinto Español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, edición española, París, 1962, p. 9.

⁶² Cfr. José María Jover Zamora, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., pp. 748 a 753.

torio español en el artículo 10⁶³, el artículo 11 remite a las Cortes la labor de realizar «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan». A partir de aquí, el Título VI se ocupa «Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos», artículos 309 a 337, pudiendo afirmarse, de acuerdo con García de Enterría, que se pergeñó una «vía intermedia poco definida entre la autonomía local y la dirección gubernamental»⁶⁴, con la implantación de los municipios —imponiendo el art. 310 la constitución de un Ayuntamiento en todos aquellos pueblos «en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas»— y de la organización provincial —la cual, con el precedente del «Plan Bauzá», de 1813, se concretaría, durante el Trienio Liberal, en el Decreto de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español—.

Sin embargo, la Restauración de la monarquía borbónica y la vuelta al Antiguo Régimen, manifestada en el Decreto de 1 de octubre de 1823, por el que Fernando VII declaraba nula la obra del «Trienio Liberal» y daba paso a la «Ominosa Década», se encargarían de erradicar de forma inmediata todo atisbo de descentralización, restableciendo, una vez más, la figura del Intendente.

Habría que esperar a 1833, durante la Regencia de María Cristina, para ver culminada la organización provincial, con nítida inspiración del modelo francés, a partir del impulso de quien fuera el primer Ministro de Fomento, Javier de Burgos, concretado en el celeberrimo Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división del territorio español, creador de la vigente articulación provincial —sin otra modificación sustancial que el desdoblamiento de la provincia de Canarias en dos, operada por medio del Decreto de 27 de septiembre de 1927—.

Y es que la irremediable vinculación de la cuestión territorial al ámbito de las ideas políticas⁶⁵ provocó que la invertebración, fruto del movimiento pendular protagonizado en los primeros dos tercios del pasado siglo por absolutistas y liberales y las diversas facciones en las que se fueron fraccionando éstos, se prolongara hasta el último tercio del XIX, momento en el que comenzarán a adquirir nuevamente su propio protagonismo las deno-

⁶³ El referido artículo 10 de la Constitución de Cádiz disponía: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva-Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las Islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.»

⁶⁴ Cfr. García de Enterría y Martínez Carande, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 54 y ss.

⁶⁵ Véase Ferrando Badía, «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 3, 1997, pp. 17 a 40, para quien, «en síntesis, la España del XIX fue el escenario en donde se enfrentaron dos concepciones antitéticas de la organización del poder político-estatal; el Estado unitario centralizado contra el Estado federal, bien en su versión carlista, bien en su versión pimagallana» —p. 23—.

minadas, de acuerdo con Reglá, solución unitaria o castellana y solución federo-aragonesa.

No podemos aquí detenernos en los distintos acontecimientos que la cuestión atraviesa ni en los distintos proyectos de descentralización regional postulados —especialmente el de Patricio de Escosura, de 1847; el de Segismundo Moret, de 1884, y el de Francisco Silvela y José Sánchez de Toca, de 1891—, pero sí ha de dejarse constancia, conforme lúcidamente ha precisado Santamaría Pastor⁶⁶, de las dos ocasiones en las que, hasta que la cuestión fuera frontalmente abordada por el Constituyente de 1931, se intentó afrontar una respuesta alternativa a las soluciones centralizadora o escasamente descentralizadora postuladas hasta entonces.

En primer lugar, y con el precedente de la legislación municipal y provincial que viera la luz en los albores del «Sexenio Revolucionario», el anhelo descentralizador encuentra su máxima expresión en el Proyecto de Constitución de 1873, en tiempos de la I República⁶⁷, que propugnaba una estructura federal, de acuerdo con los postulados defendidos por Pi y Margall, esto es, una descentralización de arriba a abajo, delimitando el propio Texto Constitucional el mapa territorial —articulado sobre la base de diecisiete «Estados miembros», trece peninsulares y cuatro insulares, cada uno de ellos dotado de Parlamento, Gobierno y Poder Judicial propios—. El intento federalista pimargalliano, de indudable raíz proudhoniana, se vería, sin embargo, frustrado por su opuesto, el federalismo desde abajo protagonizado por la «revolución cantonal», lo que determinó, conforme sentenció Emilio Castelar, que el proyecto federal de Constitución se viera interrumpido, «por la impaciencia de los intransigentes, en el cantón cartagenero». *De facto*, jamás llegó a implantarse antes de la toma provisional del poder por parte del General Serrano en 1874.

De otra parte, ha de dejarse constancia, durante la monarquía de Alfonso XIII, del Proyecto de las Mancomunidades Provinciales, para fines administrativos, inicialmente propuesto por el regeneracionismo y finalmente aprobado por el Gobierno de Eduardo Dato, mediante el Decreto de 18 de diciembre de 1913. Su implantación, sin embargo, sólo tendría éxito en Cataluña, donde vería la luz el Estatuto de la Mancomunidad, aprobado por Decreto de 26 de marzo de 1914, llegando la misma a asumir la práctica totalidad de las competencias administrativas provinciales. Ulteriormente, la Dictadura del General Miguel Primo de Rivera, dentro de la política acometida, impuso la restricción de las concesiones periféricas disgregadoras anteriores, encargándose de derogar el Estatuto y de suprimir la Mancomunidad constituida. En este contexto, la promulgación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y del Estatuto Provincial de 20 de marzo de

⁶⁶ En este sentido, Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp 1072 a 1074.

⁶⁷ De la dinámica del problema regional durante la I República, con un amplio análisis de lo que denomina «el federalismo racionalista pimargallano», se ocupa Ferrando Badía en *La Primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973. Asimismo, véase Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, 2.ª ed., Edicusa, Madrid, 1967.

1925 —obra de José Calvo Sotelo—, que nunca entrarían en vigor bajo la hégira del General, no significaron más que una descentralización meramente semántica, esto es, en palabras de Martín-Retortillo y Argullol, un «nominalismo descentralizador»⁶⁸.

2.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República

El Estado integral fue propuesto por el Constituyente de la II República como *tertium genus* tanto frente al unitarismo como al federalismo, modelos que se entienden periclitados y en franca crisis teórica y práctica, favoreciendo «el reconocimiento de unos poderes regionales contemplados desde una doble filosofía que, simplificando, vendría representada por las posiciones ante la cuestión de Azaña y Ortega», imponiéndose en un primer momento el de inspiración azañista⁶⁹.

Nada mejor, para la correcta aprehensión desde la óptica jurídico-política de lo que con la locución «Estado integral» perseguía el Constituyente, que las propias palabras pronunciadas en el debate parlamentario por Jiménez de Asúa, quien fuera su inspirador y Presidente de la Comisión Constitucional de las Cortes: «Nuestro punto de arranque para llegar a este Estado integral es la preexistencia y continuidad del Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va a transformarse en moderno Estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único gran Estado español. Frente al Estado unitario tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho

⁶⁸ Cfr. Martín-Retortillo y Argullol Murgadas, *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit., p. 213.

⁶⁹ Cfr. Andrés de Blas Guerrero, «Los orígenes del Estado autonómico», en la obra colectiva *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 79 a 97. La cita corresponde a las pp. 90 y 91, donde el citado autor precisa las dos posiciones, en los siguientes términos: «Propicia Azaña una solución regional que haga asumible por el régimen un problema catalán que necesita un acomodo en la democracia española. El proyecto de Azaña apunta a una solución regional orientada a tratar con los problemas nacionalistas definidos en la política española y, en particular, con el movimiento catalanista que Azaña quiere dentro del nuevo régimen y hasta dentro de su coalición de gobierno. Un proyecto favorecido por la evolución de los nacionalismos periféricos hacia su plena reconciliación con los valores liberal-democráticos. El proyecto de Ortega apunta a un objetivo más ambicioso: un proyecto general de regionalización de la vida española que garantice un mejor funcionamiento de nuestra democracia. Un proyecto regional que puede ayudar al tratamiento de los contenciosos nacionales, pero que no tiene en este objetivo su meta más importante. Los nacionalismos periféricos, además de ser “conllevados”, deberán suavizarse en un momento expansivo del Estado, que pueda integrar esos sentimientos nacionales en un más amplio “ideal nacionalizador” español favorecido por el nuevo modelo de regionalización de nuestra vida política.» Y concluye: «De los dos proyectos se impondría en un primer momento el de inspiración azañista. Pero la fuerza expansiva de la regionalización, una fuerza cortada por el hundimiento del régimen republicano, apuntaba una solución “more orteguiano” que tendría su momento de influencia abierta en 1978.»

de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por una estrecha dependencia político-administrativa al Estado [...] junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios»⁷⁰.

De esta suerte, el binomio Estado unitario-Estado federal, hasta entonces insalvable, es superado por un concepto síntesis, final y valientemente acogido en el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, precepto que define la forma de Estado que correspondía a España, proclamando que: «*La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.*» Por su parte, el artículo 8, que principia la disciplina del Título I, «*Organización Nacional*», precisa que «*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*»⁷¹.

Conforme han destacado García Escudero y García Martínez, «la Norma Fundamental de la II República inventó esta curiosa expresión de Estado integral, “cuya única ventaja” era, según el comentarista Pérez Serrano, “la de ser absolutamente vacía de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera”. Sin embargo, aquella escueta fórmula ha servido de inspiración a las Constituciones italiana y belga, a la nueva organización regional de Gran Bretaña, y ha podido ser considerada como la única aportación española a la ciencia política desde la Constitución de Cádiz»⁷². En efecto, el paso andado no fue pequeño; estableció, por primera vez en nuestra Historia, una autonomía política de las regiones y no una mera descentralización administrativa⁷³.

Con todo, lo más relevante, en cuanto antecedente directo de nuestro vigente Texto Constitucional, es la afirmación del principio dispositivo, de voluntariedad o de libre disposición en la configuración del mapa regional; principio recibido luego por el Constituyente de 1978, complementándolo, primero, con el diseño de distintas vías de acceso al autogobierno y, segundo, con la habilitación de poderes específicos a las Cortes Generales para que, si procede, determinen lo pertinente mediante Ley Orgánica en aras del interés nacional.

En otro orden de ideas, ha de significarse que, de un lado, en el Texto de 1931 la iniciativa autonómica estaba atribuida por su artículo 11 a las provincias, las cuales podían, siempre que concurrieran características históricas, culturales y económicas comunes, optar por organizarse en región

⁷⁰ Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 27 de agosto de 1931, pp. 644 y 645.

⁷¹ El estudio más completo sigue siendo el de Santiago Varela, *El problema regional en la Segunda República Española*, Unión Editorial, Madrid, 1976.

⁷² Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, op. cit., p. 93.

⁷³ Cfr. Eliseo Aja, Joaquín Tornos, Tomás Font, Juan Manuel Perulles y Enoch Albertí, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 72.

autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español; la Constitución admitía, por ende, la eventualidad de que determinados territorios no impulsaran la iniciativa autonómica, permaneciendo en el régimen común de las entidades locales, así como la posibilidad de que provincias que formaran parte de una autonomía ya constituida decidieran desvincularse de la misma y retornar al régimen común —art. 22—.

Por su parte, a tenor del artículo 12, la aprobación del correspondiente Estatuto —definido como ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma— presuponía la concurrencia de las siguientes condiciones: 1) que, cuando menos, los Ayuntamientos de los municipios cuyo censo electoral comprenda las dos terceras partes del censo de la región formularan la oportuna propuesta; 2) que se produjese la celebración de un plebiscito en el que la propuesta obtuviera el voto favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, no pudiéndose volver a plantear la misma, en su defecto, hasta que transcurrieran cinco años, y, 3) que fuera aprobada por las Cortes. El texto de cada uno de los estatutos resultaba definitivamente aprobado por el Congreso, siempre que no contuvieran principios contrarios a la Constitución o a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional.

En la práctica, sin embargo, el modelo diseñado por el Texto Constitucional sólo pudo salir airoso, y tras no pocos incidentes, en Cataluña —aprobándose el Estatuto por las Cortes el 9 de septiembre de 1932 y promulgándose la pertinente Ley el siguiente día 15— y en el País Vasco, cuyo Estatuto fue promulgado una vez iniciada la Guerra Civil, el día 1 de octubre de 1936 —aunque, en la práctica, sólo llegó a tener vigencia en Vizcaya, pues Álava se adhirió voluntariamente a la sublevación militar y Guipúzcoa ya estaba tomada por las tropas—.

El «alzamiento nacional» del 18 de julio de 1936 y la consecuente contienda armada durante el período 1936-1939 —paradójicamente conocida como «Guerra Civil» (¿puede haber una guerra «civil»?)— paralizaron el camino hacia la «España integral» que, a imagen y semejanza de las anteriores, habían iniciado otras regiones, especialmente Galicia —con el referéndum, el segundo de los celebrados, de 28 de junio de 1936—, sin que puedan omitirse los proyectos en curso, relativos al País Valenciano, Castilla la Vieja y León, Aragón y Asturias.

El definitivo triunfo del General Franco en el lacerante conflicto bélico tuvo como consecuencia, de sobra es conocido, la implantación como medio de dominación territorial de la solución unitaria fuertemente centralizadora, de estricta observancia sin fisuras hasta la transición política: «la España una» del nacional-catolicismo.

Es bien cierto, empero, que no faltaron, ya en el ocaso del Régimen, propuestas descentralizadoras que propugnaban una regionalización esencialmente de carácter económico, pero no pasaron del «papel»; de las mismas, por su relevancia jurídico-administrativa, cabe recordar la formulada por el ilustre jurista Cordero de Torres, quien propuso para España una base de 15 regiones, 2 prefecturas superurbanas, 2 prefecturas insulares, 2 áreas

especiales y 4 municipios forales, lo que incluía una revisión de los límites y de la propia estructura provincial⁷⁴.

III. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD DICTADURA-CENTRALIZACIÓN POR LA PARIDAD DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN

3.1. Los «régimenes preautonómicos» como fórmula transitoria

Presupuesta la clave histórica, la realización práctica del diseño territorial pergeñado por el Texto Constitucional, conforme se ha anticipado, no habría sido posible sin el camino avanzado en la denominada «Transición política» a la democracia.

Durante el corto, pero intenso, período que se abre tras la muerte del General Franco, en efecto, se dieron los pasos previos para sentar los principios de la organización del Estado autonómico, en aquellos momentos aún pendiente de concreción⁷⁵.

El anhelo democrático se vincularía, de esta forma, con una firme pretensión descentralizadora, expresión de la necesidad de quebrar la dinámica política precedente, sustituyendo la identidad dictadura-centralización por la paridad democracia-descentralización. Y es que, conforme nos narra uno de los denominados «Padres de la Constitución», en ese momento histórico la autonomía no se concibe sólo en función del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino como garantía misma de la democracia⁷⁶.

En este contexto, de acuerdo con Alzaga Villamil, ha de ponderarse que, a la hora de configurar el sistema, «de un lado, estaba el viejo problema de la integración nacional de los pueblos vasco y catalán en ese gran colectivo que es España y, de otro, una euforia autonomista generalizada por casi toda España, que en alguno de sus aspectos recuerda el de nuestro sarampión federalista de la I República, aunque responde a unas reacciones muy lógicas frente a los excesos del centralismo y a la par era expresión del gran movimiento regionalista que con raíces profundas se expande hoy por la práctica totalidad de Europa»⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. José María Cordero de Torres, *Del Federalismo al Regionalismo: la evolución de los Federalismos contemporáneos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1971, 96 pp. En el mismo se reproduce su discurso de recepción en la Real Academia, pronunciado el día 14 de abril de 1970.

⁷⁵ Un interesante relato de los hechos lo ofrece García Álvarez, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político español*, op. cit., pp. 391 y ss.

⁷⁶ Cfr. Gregorio Peces-Barba, *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, editado por Fernando Torres, Valencia, 1981, pp. 172 a 177.

En el mismo sentido, vinculando directa e inseparablemente la lucha por la autonomía con la lucha por la democracia, otro de los «Padres de la Constitución», Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 49.

⁷⁷ Cfr. Óscar Alzaga Villamil, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 819 a 825.

Con el referente europeo, en efecto, el proceso de apertura política iniciado en 1975 no obvió la cuestión de la implantación de las regiones en régimen de autonomía; muy al contrario, la cuestión del diseño de la forma de Estado estuvo siempre presente en el proceso de la transición, espoleada por el «problema vasco», por mor de la intensificación del brutal fenómeno terrorista —sirva recordar que, si en el período 1968-1975 la organización asesina ETA segó la vida de cuarenta y siete personas, en el período 1975-1980 el número de víctimas inútiles ascendió a trescientas personas—, así como de las manifestaciones masivas y pacíficas de la ciudadanía en Cataluña.

De hecho, ya en el propio discurso pronunciado por Juan Carlos de Borbón al ser proclamado Rey ante las Cortes Generales, en su sesión de 22 de noviembre de 1975 —es decir, apenas dos días después del fallecimiento del General Franco—, se contienen referencias a la cuestión territorial, afirmando el nuevo Monarca que «un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición».

A partir de aquí, la regionalización figuraría como un objetivo prioritario en los principales documentos políticos del momento.

En efecto, cabe recordar al respecto, de un lado, la propia Declaración, de 15 de diciembre de 1975, del primer Gobierno de la monarquía, presidido por Arias Navarro, en la que se declara que «la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas las regiones y en general de las autonomías locales» —procediéndose a la creación de dos Comisiones de Estudio en el seno del Ministerio de la Gobernación, una, *ex* Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre⁷⁸, para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, y otra, *ex* Decreto 405/1976, de 20 de febrero⁷⁹, para las cuatro provincias catalanas, sobre el que nos detendremos ulteriormente—.

De otro, habiendo asumido en el mes de julio la Presidencia Adolfo Suárez, ha de recordarse el «Mensaje del Gobierno sobre la Reforma Política», de 10 de septiembre de 1976, y, como respuesta, el primer documento elaborado por la oposición rechazando la reforma Suárez y proponiendo una negociación, es decir, el elaborado por el Comité Ejecutivo de Coordinación Democrática, de 18 de septiembre de 1976.

A partir del referido «Mensaje sobre la Reforma Política», la voluntad descentralizadora fue reiterada en diversas ocasiones, de forma expresa, como uno de los objetivos a alcanzar por el Gobierno Suárez. No podía ser otro que Cataluña, en el discurso que el entonces Presidente del Gobierno pronunciara el 20 de diciembre de 1976, el marco idóneo para anticipar la futura

⁷⁸ El Decreto 3142/1975 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 290, de 3 de diciembre de 1975.

⁷⁹ El Decreto 405/1976 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 9 de marzo de 1976.

posibilidad de reconocer «la región como entidad autónoma para la decisión y gestión de sus propios asuntos en el marco indisoluble de la unidad de España». Esta declaración no fue la única; también en el discurso que hubo de corresponderle en el acto de la toma de posesión del Presidente de la Generalidad proclamaba, según recoge Vandelli, que «hoy es también un día de esperanza para el resto del país, puesto que la toma de posesión del Presidente de la Generalidad restablecida es la prueba de que ha llegado la hora del autogobierno para los pueblos de España [...]». Con posterioridad se insistiría en la misma línea en la «Declaración programática» de 11 de junio de 1977, precisando la necesidad del «reconocimiento constitucional de las regiones» sin exclusión y fundado «tanto en el principio de la autonomía como en el de la solidaridad».

En las inmediatas elecciones de 15 de junio de 1977 quedó patente la frontal oposición de la ciudadanía al centralismo y la favorable opinión a la descentralización en sus diversos grados —autonomista, federalista e, incluso, separatista—, con un sinfín de formaciones políticas de corte nacionalista o localista, algunas de las cuales cosecharon un nada desdeñable número de votos —cabe recordar, al respecto, que en las elecciones al Congreso las fuerzas regionales nacionalistas obtuvieron el 39,4 por 100 de los votos válidos emitidos en el País Vasco (lo que comportó 8 escaños para el Partido Nacionalista Vasco y 1 para *Euskadiko Ezkerra*) y el 26,9 por 100 en Cataluña (es decir, 11 escaños para el *Pacte Democràtic de Catalunya*, coalición formada por *Convergència Democràtica de Catalunya*, *Esquerra Democràtica de Catalunya* y el *Partido Socialista de Catalunya-Reagrupament*, y 1 para *Esquerra de Catalunya*)—.

A la vista de los resultados de los comicios electorales, en la ulterior «Declaración programática», de 5 de julio de 1977, el Gobierno avanzaba la vía hacia la descentralización territorial: «[...] durante el mismo período de tiempo necesario para determinar el marco legal de las regiones, las mancomunidades de diputaciones y cabildos insulares, previstas en las normas vigentes, pueden constituir un primer paso transitorio que permita avanzar en el camino de las autonomías regionales [...]».

Por su parte, Su Majestad el Rey —sobre cuyo rol en el momento histórico considerado resulta ocioso detenerse—, en su discurso de apertura de la I Legislatura de las Cortes Generales, proclamaba: «La Corona auspicia —y piensa interpretar el sentir de las Cortes— una Constitución que asuma todas las peculiaridades de nuestro pueblo y garantice sus derechos históricos y actuales. Auspicia el reconocimiento de la diversa realidad de nuestras Comunidades regionales y comparte, en este sentido, todas las aspiraciones que no debiliten, sino enriquezcan y refuercen la indisoluble unidad de España».

En la misma línea se orientó una importante corriente intelectual. Sirva aquí recordar por todos, como botón de muestra y con el precedente de la aportación de Sebastián Martín-Retortillo⁸⁰, la serie de artículos que había

⁸⁰ Cfr. *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit.

publicado en noviembre de 1976, en el diario *El País*, Eduardo García de Enterría sobre «*La cuestión regional*», cuyo influjo en los medios políticos de la época sería ocioso enfatizar⁸¹.

Empero, no sólo en el ámbito de las declaraciones de las más altas autoridades del Estado y en la doctrina científica se iba manifestando este sentir, sino que las propias disposiciones normativas que se fueron aprobando desde la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977 —«mínimo normativo para el tránsito de un sistema político a otro», conforme acertara a definirla Hernández Gil⁸²—, fueron abriendo progresivamente el camino hacia el modelo después delineado por la vigente Norma Fundamental.

La ausencia de un proyecto autonómico cerrado en los protagonistas de la transición determinó que el futuro modelo —cuya configuración se inició sin esperar a la promulgación de la Constitución; como ocurrió también durante la II República o en Italia con el supuesto de Sicilia— se fuera esbozando a partir del establecimiento de diversos entes «preautonómicos» de carácter provisional, configurados «*por razones de urgencia*» vía Decreto-ley, conforme en aquel momento permitían la vigente Ley de Cortes —art. 13— y la Ley para la Reforma Política —Disposición Transitoria Segunda—⁸³.

No es extraño en este contexto, consecuentemente, que aun antes de las primeras elecciones democráticas, y pese al rechazo de la oposición, el Gobierno hubiera adoptado medidas dirigidas a dinamitar el viejo edificio centralista. De lo anterior dan buena prueba la creación del Consejo General de Cataluña mediante Real Decreto de 18 de febrero de 1977 y el restablecimiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Álava a través del Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977.

Celebrados los primeros comicios electorales el 15 de junio de 1977, el nuevo Gobierno democrático de la Unión de Centro Democrático —tomando como base el Pacto alcanzado con Coordinación Democrática el 3 de febrero anterior— afirmó la necesaria institucionalización de las autonomías, anticipando la posibilidad de fórmulas provisionales vigentes transitoriamente hasta la promulgación de un nuevo marco constitucional.

Esta declaración programática se concretó, primero, en la creación en julio de 1977 del Ministerio para las Relaciones con las Regiones, cuyo primer titular —el profesor Clavero Arévalo— fue decisivo en el impulso generalizado y no discriminatorio del proceso de regionalización, y, segundo, en la concesión de sucesivos «regímenes preautonómicos». De esta forma, en primer lugar, por el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, se

⁸¹ Los referidos artículos, junto con otros trabajos posteriores, se recogen en su obra recopilatoria *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, op. cit.

⁸² Cfr. Antonio Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, p. 146.

⁸³ Sobre la condición de dichas normas como base del procedimiento empleado para la promulgación de los sucesivos Reales Decretos-ley de constitución de los regímenes preautonómicos, vid. Ferrando Badía, «Las Comunidades Preautonómicas», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, extraordinario 1980, pp. 201 a 239.

dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña⁸⁴; posteriormente, el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, procedía al restablecimiento del régimen preautonómico para el País Vasco⁸⁵, y, ulteriormente, el Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia⁸⁶. Pero no sólo los tradicionales nacionalismos catalán y vasco, junto con el, más matizado, gallego, salieron a la legalidad con renovada fuerza, sino que por toda la geografía española se va a extender el anhelo regionalista. Así, ya en la propia Exposición de Motivos del citado Decreto-ley 41/1977 se afirmaba que el restablecimiento de la Generalidad catalana no debía reputarse un privilegio, «*ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España*». En lógica consecuencia, a las anteriormente referidas disposiciones le siguió toda una cadena de decretos en el mismo sentido —de las que ulteriormente se hará mérito—, ampliando el singular régimen de las preautonomías, sucesivamente, a los territorios de Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Islas Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y, por último, Castilla-La Mancha, de tal suerte que tan sólo quedaron al margen de la configuración inicial Madrid, Cantabria y La Rioja, por razones obvias, así como Navarra, que contaba ya con su Fuero propio —en los términos que resultarían finalmente asumidos de forma expresa por el texto constitucional, de acuerdo con el juego combinado de la Disposición Adicional Primera y de la Disposición Transitoria Cuarta—⁸⁷.

Lo relevante en el diseño del modelo territorial es que las normas por las que se dispuso el establecimiento de las distintas preautonomías respondían a un modelo básico, el cual contenía: la declaración de constitución del correspondiente ente preautonómico; el territorio que lo compone; su

⁸⁴ El Real Decreto-ley 41/1977 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 5 de octubre, reproduciéndose ulteriormente en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 1, de 5 diciembre.

⁸⁵ El Real Decreto-ley 1/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, de 4 de enero, reproduciéndose ulteriormente en el *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 1, de 15 de mayo.

⁸⁶ El Real Decreto-ley 7/1978 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo, reproduciéndose ulteriormente en el *Diario Oficial de Galicia*, núm. 1, de 1 de diciembre.

⁸⁷ Las referidas prescripciones son del siguiente tenor:

«Disposición Adicional Primera. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

«Disposición Transitoria Cuarta. 1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada en referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto periodo del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.»

Sobre el singular proceso de acceso a la autonomía de los territorios forales, me remito a la sincrética exposición de un trabajo anterior: Almudena Marazuela Bermejo y Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., Lección 3.^a del Capítulo II, pp. 213 a 216.

régimen jurídico; el reconocimiento de su personalidad jurídica; la estructura institucional básica inicial, articulada sobre la figura del Presidente y su Ejecutivo⁸⁸; la forma de designación del Presidente del ente; la composición, competencias genéricas y funciones del Consejo y sus miembros; las atribuciones de la Comunidad, y el régimen general de impugnación contra los actos de la misma.

Con posterioridad o, incluso, de forma paralela a su entrada en vigor, dichas normas serían objeto de desarrollo por ulteriores decretos, de los que se hará mérito más abajo. Estos decretos de desarrollo prescribían la creación, en un plazo determinado, que sería modificado para Cataluña y el País Vasco, de dos órganos: *a)* uno en el seno de la Presidencia del Gobierno: una Comisión Mixta Estado-ente preautonómico, con funciones de asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de transferencias, gestión de funciones, actividades y servicios competencia del Estado, y *b)* otro en el seno del ente preautonómico: una Comisión Mixta Consejo Ejecutivo de la Comunidad-Diputaciones Provinciales, con funciones, asimismo, consultivas.

Por último, si bien no parece necesario entrar en la consideración de la polémica surgida sobre la naturaleza jurídica de los regímenes así conformados —con tres concepciones básicas: la que los concibió como meros entes de naturaleza local; la que, presupuesta su singularidad, los definió como regiones autárquicas, y la teoría que ve en ellos un *tertium genus*, no asimilable a los anteriores, afirmando que se trata de entidades locales *sui generis*—, puede concluirse, con Vandelli, que los entes preautonómicos son expresión del fenómeno de la descentralización más que de una verdadera autonomía: «En realidad no se garantiza a estos entes ninguna condición de efectiva autonomía; por eso, es significativa la expresión «regímenes de preautonomía» utilizada por el Legislador para definirlos, dado que se trata de fórmulas transitorias que pueden tender a la institucionalización de autonomías más que de verdaderas formas de autonomía ni siquiera provisional».

3.2. Cronología del proceso preautonómico

3.2.1. Los primeros pasos de la descentralización

Presupuesto lo anterior —sin perjuicio del anteriormente citado Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre—, el primer hito en el camino hacia el punto de destino, la construcción del Estado autonómico, lo constituye el también referido Decreto 405/1976, de 20 de febrero, mediante el cual se creó la Comisión para el Estudio de un Régimen Especial para las cuatro

⁸⁸ La composición de los órganos preautonómicos está recopilada en una interesante publicación institucional del Ministerio para las Regiones: *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, Madrid, diciembre 1978. En la misma se procede a su desglose numérico, por razón de la adscripción política de sus miembros, así como al desglose de Carteras por grupos políticos, incorporando gráficos de composición política y relaciones nominales, funciones asignadas y otros datos políticos.

provincias catalanas, con previsión de la institucionalización de la región; prescripción que vería complementado su contenido por el ulterior Real Decreto 2389/1976, de 1 de octubre.

A las anteriores le seguirían otras disposiciones normativas, tendentes a la configuración del marco en el que habría de desarrollarse el proceso descentralizador.

Sin duda, entre ellas ha de destacarse como punto de partida la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política⁸⁹, en cuyo artículo 2.3 se disponía que «*Los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales [...]*». Al margen de lo anterior, conforme ha destacado De Esteban Alonso, en la misma hay ya un reconocimiento implícito del hecho regional, si bien su importancia es más simbólica que efectiva.

Coetánea a la Ley para la Reforma Política es una norma que suele ignorarse, pese a revestir una trascendencia operativa de primera magnitud. Nos referimos a la Ley 17/1977, de 4 de enero, sobre Reforma del artículo 54 de la Ley del Registro Civil⁹⁰. Su Preámbulo contenía, de forma lapidaria, una declaración, inequívoca en su proyección, de afirmación y respeto a la pluralidad lingüística. A tenor del mismo, en efecto: «*El artículo cincuenta y cuatro de la Ley del Registro Civil estableció la necesidad de que los nombres propios de los españoles se consignaran en castellano. Esta regla pugna con el hondo sentir popular de los naturales de distintas regiones españolas, que se ven privados de la posibilidad de que los nombres propios en su lengua vernácula sirvan, dentro y fuera de la familia, como signo oficial de identificación de la persona. La presente Ley tiene la finalidad de corregir esta situación, atendiendo, de un lado, al hecho cierto de que la libertad en la imposición de nombres no debe tener, en principio, otros límites que los exigidos por el respeto a la dignidad de la propia persona, y procurando, de otro lado, amparar y fomentar el uso de las diversas lenguas españolas, ya que todas ellas forman parte del fondo autóctono popular de nuestra nación*». A mayor abundamiento, la parte dispositiva de la Ley exigía lo que sigue: «*En la inscripción se expresará el nombre que se dé al nacido. Tratándose de españoles, los nombres deberán consignarse en alguna de las lenguas españolas*», e, incluso, que «*A petición del interesado o de su representante legal, el encargado del registro sustituirá el nombre propio, impuesto con anterioridad a la vigencia de la presente ley, por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas. La sustitución será gratuita para los interesados*».

Asimismo, especial relevancia tuvo el Real Decreto 382/1977, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con fecha de 18 de febrero⁹¹. La referida norma reglamentaria procedía a la creación del Consejo General de Cataluña, desarrollando otras propuestas asumidas por la Comisión creada para el Estudio de su Régimen Especial.

⁸⁹ El texto de la Ley para la Reforma Política, sometida previamente a referéndum con fecha de 15 de diciembre de 1976 —recibiendo el apoyo del 94 por 100 de los votantes—, fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 5 de enero.

⁹⁰ La Ley 17/1977 fue insertada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

⁹¹ El Real Decreto 382/1977 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 65, de 17 de marzo.

En sus prescripciones, el Decreto 382/1977 rememoraba el ya citado Decreto 405/1976, mediante el que se creara la Comisión para el Estudio de un Régimen Especial de las cuatro provincias catalanas, con previsión de la institucionalización de la región, que ya fuera enunciada en la declaración de intenciones del Gobierno Suárez. En esta línea, se reconocía abiertamente que *«Dicha Comisión ha cumplido su encargo y ha entregado sus estudios y propuestas al Gobierno. Es oportuno avanzar paulatinamente y no producir un vacío entre los trabajos de dicha Comisión y los posteriores y necesarios para llegar a la configuración de las instituciones adecuadas para Cataluña. En este orden, procede acoger y elevar a rango normativo aquellas propuestas de la Comisión que puedan tener una inmediata efectividad, mediante participación de las actuales Corporaciones Locales o acuerdo del Gobierno, entre las que se comprende la Mancomunidad de Diputaciones y el inicio de los trámites para las tan convenientes medidas descentralizadoras»*. A partir de aquí, consciente de la importancia y proyección de su contenido, el Decreto proclama que: *«Así se sigue con realismo y con total respeto al principio de legalidad un camino que pueda conducir a la institucionalización de todas las regiones, acogiendo propuestas análogas que aseguren, aun con posibles diversidades, un tratamiento sin privilegio para cualquiera de ellas.»*

El nuevo Consejo General de Cataluña, *«Consell General de Catalunya»*, asumió, como única misión, la elaboración de un Proyecto de Estatuto de Cataluña, cuyo conocimiento y aprobación se atribuía a las Cortes Generales, estando integrado por: a) los Diputados y Senadores elegidos en las cuatro provincias catalanas para las inmediatas Cortes españolas, en cumplimiento de la Ley 1/1977, de 3 de enero, para la Reforma Política, y b) el Presidente y tres representantes de cada una de las Diputaciones catalanas, elegidos de entre sus miembros, dentro de los ocho días siguientes a la proclamación de Diputados y Senadores antes mencionados, teniendo en cuenta que dos de los representantes de cada Diputación, al menos, debían serlo por distintas circunscripciones o comarcas.

Designados los miembros del *Consell*, la Presidencia del Gobierno convocaría a aquél al efecto de que se constituyera, previa citación con ocho días de antelación, con objeto de que procediera a dar cumplimiento, antes de un año desde su constitución, a la razón de su existencia: la elaboración de un Anteproyecto de Estatuto de Cataluña, para su ulterior elevación al Gobierno al efecto de que fuera sometido a la decisión de las Cortes. El grado de consenso que se requería era muy elevado, habida cuenta de que para la adopción válida de los acuerdos del *Consell* se exigía el voto favorable de dos tercios del número de sus miembros de hecho.

En todo caso, hasta que todo este proceso tuviera lugar, previamente se había establecido una Comisión gestora, compuesta por los Presidentes de las cuatro Diputaciones Provinciales catalanas con el fin de: a) promover los acuerdos precisos en las respectivas Diputaciones para la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Cataluña y aprobación del Proyecto de sus Estatutos, elevándolos al Gobierno para su aprobación definitiva; b) preparar con los representantes de la Administración del Estado la delegación, transferencias o descentralización de obras, servicios o funciones de

la Administración del Estado en las Diputaciones o en la futura Mancomunidad, para lo cual se habían creado, además, cuatro comisiones mixtas de representantes de cada una de las Diputaciones provinciales y de la Administración del Estado —aquéllos nombrados por ellas mismas de entre sus miembros y funcionarios, éstos por la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los departamentos interesados por razón de la materia—, con la finalidad de proceder al estudio de las obras, servicios y funciones que correspondan a éste y que fueran susceptibles de la correspondiente delegación, transferencia o descentralización y de su viabilidad económica; y c) realizar cuantas demás gestiones facilitaran la puesta en marcha del régimen especial de cada provincia.

En este elenco normativo importancia notable tiene, asimismo, el Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno⁹², en virtud del cual se procede a la creación de toda una estructura de apoyo al Ministro Adjunto para las Regiones.

Por último, y no obstante su rango normativo, tampoco puede omitirse la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de septiembre de 1977, por la que se constituía una Comisión para la elaboración de las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas⁹³, en cuyo texto se reconocía el cambio de la situación respecto del pasado. Esta Orden exponía: *«La elaboración de las cuentas de las Administraciones Públicas fue institucionalizada por Decreto 151/1968, de 25 de enero, en la Intervención General de la Administración del Estado, disponiéndose en la actualidad de una serie de cuentas, a escala nacional, desde el año 1958 hasta el momento actual. Sin embargo, las necesidades del momento presente exigen un conocimiento profundo de la realidad regional que permita el análisis de los resultados económicos a nivel regional, el estudio de las interrelaciones cíclicas y los problemas de interacción regional a corto plazo, el análisis de la capacidad de inversión de cada región a partir de sus propios recursos, así como el de las tendencias a largo plazo y los cambios estructurales que se producen entre y dentro de las regiones. Las situaciones económicas de las diversas regiones pueden verse muy afectadas por las actividades realizadas por la Administración Central a través del Presupuesto, por las inversiones estatales encaminadas a fomentar el desarrollo regional [...].»*

3.2.2. El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña

Considerando los antecedentes que acaban de describirse, la lógica imponía que el primero de los entes preautonómicos en constituirse fuera Cataluña.

Su creación, en efecto, tuvo lugar mediante el anteriormente citado Real Decreto-ley de 29 de septiembre, aprobado con el número de orden 41/1977,

⁹² Fue editado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 165, de 12 de julio.

⁹³ La meritada Orden Ministerial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 232, de 28 de septiembre.

por el que, a partir de la derogación del precedente Real Decreto 382/1977, se dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, entrando en vigor en la fecha de su publicación oficial, esto es, el siguiente día 5 de octubre. La norma constitutiva fue desarrollada inmediatamente por el Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre⁹⁴, prescripción reglamentaria reformada, a su vez, por el posterior Real Decreto 2717/1977, de 2 de noviembre⁹⁵.

El meritado Real Decreto-ley 41/1977 constituye una norma capital para comprender el proceso autonómico, dado el influjo que sus prescripciones tuvieron en la evolución ulterior del mismo, habida cuenta de que la denominada «política de café para todos» comportó un significativo proceso de mimetismo en la articulación de los restantes entes preautonómicos. Lo anterior justifica que debamos detenernos sumariamente en la consideración de sus prescripciones.

Su Preámbulo partía de la afirmación de que *«La Generalidad de Cataluña es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica, dentro de la unidad de España»*. Seguidamente admitía, como después repetirían las análogas normas constitutivas ulteriores, la visión política del Gobierno y de las fuerzas parlamentarias al afirmar la necesidad de restablecer la Generalidad y de hacerlo desde la legalidad, por lo que manifestaba que: *«hasta que se promulgue la Constitución, no será posible el establecimiento estatutario de las autonomías, pero nuestro ordenamiento permite realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial. Por ello, el restablecimiento de la Generalidad a que se refiere el presente Real Decreto-ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías. Tampoco significa la presente regulación un privilegio ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España. La institucionalización de las regiones ha de basarse principalmente en el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España, cuya indiscutible unidad debe fortalecerse con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno en las materias que determine la Constitución [...]»*.

La parte dispositiva del Real Decreto-ley, por su parte, procedía al restablecimiento de la Generalidad de Cataluña; fijaba el régimen jurídico de la misma, constituido por el propio Real Decreto-ley y sus normas de desarrollo y ejecución y, respecto de su funcionamiento interno, por las normas reglamentarias de régimen interior que se aprobaran, a las que remitía; reconocía la personalidad jurídica de la Generalidad para el desarrollo de los fines propios; delimitaba su ámbito territorial; fijaba la estructura institucional —integrada por el Presidente de la Generalidad, nombrado por Real Decreto a propuesta del Presidente del Gobierno, y su Consejo Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la Generalidad y conformado por los Consejeros, hasta un máximo de 12, y un representante de cada una

⁹⁴ El referido Real Decreto fue editado por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 5 de octubre.

⁹⁵ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 264, de 4 de noviembre.

de las Diputaciones Provinciales catalanas—⁹⁶; atribuía ciertas competencias a la Generalidad —potestad reglamentaria, funciones de integración y coordinación de las Diputaciones, gestión y administración de funciones y servicios estatales que pudieran serle transferidos, así como las funciones de propuesta al Gobierno sobre medidas que afectaren al interés de Cataluña—, y establecía la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de los recursos que pudieran plantearse contra sus acuerdos y actos. Finalmente, disponía la reserva de ciertas medidas garantizadoras en favor del Estado, como la eventual disolución de los órganos de la Generalidad por razones de seguridad o el desarrollo de normas para la ejecución del propio Real Decreto-ley.

Este cúmulo detallado de previsiones, con las especialidades institucionales y peculiaridades propias, sería sucesivamente reiterado en las restantes normas constitutivas, a las que seguidamente se hace sumaria alusión, por orden cronológico.

3.2.3 *El Consejo General del País Vasco*

La segunda norma constitutiva fue el ya citado Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se creó el Consejo General del País Vasco, desarrollado en la propia fecha por el Real Decreto 1/1978, de 4 de enero⁹⁷, entrando en vigor ambas el siguiente día 5 de enero. La norma constitutiva resultó modificada con posterioridad, concretamente mediante el Real Decreto-ley 8/1979, de 18 de mayo⁹⁸. Su finalidad quedaba expuesta de manera explícita en su Preámbulo: «*El pueblo vasco tiene la aspiración de poseer instituciones propias de autogobierno dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y, por ello, instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las provincias a que se refiere la presente disposición, que decidan su incorporación al mismo.*»

La parte dispositiva del Real Decreto-ley 1/1978 tomaba su contenido del considerado Real Decreto-ley para Cataluña, prácticamente en su integridad, con ciertas especialidades destacables.

En primer lugar, conviene dejar constancia de la alusión a la eventual incorporación de Navarra. De forma expresa, en efecto, se afirma: «*La mención a Navarra que en el Real Decreto-ley se realiza, que tiene otros precedentes his-*

⁹⁶ Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico, presidido por José Tarradellas Joan —quien al tiempo asumió la Presidencia de la Diputación de Barcelona—, pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 15 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 27 y 28 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 55 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

⁹⁷ La norma constitutiva y la de su desarrollo fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, de 4 de enero.

⁹⁸ Su publicación tuvo lugar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 22 de mayo.

tóricos, en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un Régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General de País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-ley de la misma fecha.» La solución adoptada fue, sin duda, la más viable y, a la par, la menos discutible, razón por la cual en la parte dispositiva su artículo 1.1 disponía: «Las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo foral competente.»

En segundo lugar, ha de destacarse la apertura de la vía para el debate sobre el régimen económico de los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya, y sobre la eventual reforma de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y del Consejo Foral navarro.

Por último, no puede dejar de indicarse, respecto de la composición del Consejo General del País Vasco, que la norma constitutiva determinaba que estaría integrado por un número igual de representantes de cada uno de los Territorios Históricos, en concreto tres, a los cuales se les reconoce una capacidad que no se reproducirá en ninguno de los restantes entes preautonómicos: la de interponer veto sobre cualquier decisión que afecte a su provincia. En concreto, en los términos de su artículo 6: «Las decisiones del Consejo General del País Vasco serán adoptadas por mayoría. No obstante, cada provincia o territorio histórico podrá ejercitar el derecho de veto sobre cualquier decisión que afecte a su territorio a través de los representantes designados por sus respectivas Juntas Generales u Organismo Foral, en su caso»⁹⁹.

3.2.4. *El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País Valenciano y la Junta de Andalucía*

Con posterioridad a los dos anteriores, y antes de entrar en vigor la Constitución, fueron promulgándose y publicándose de manera sucesiva, en el plazo de seis meses, las restantes normas constitutivas, en mérito de las cuales las siguientes futuras Comunidades Autónomas recibieron su régimen preautonómico: Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Archipiélago Balear, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

En esta cadena secuencial, el tercero de los entes preautonómicos establecido fue el correspondiente a Galicia, cuya Junta fue configurada por

⁹⁹ Los datos relativos a la composición del Consejo General del País Vasco, presidido por Ramón Rubial Cavia (Senador del Partido Socialista por Vizcaya), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 15 y 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 29 y 30 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 56 y 57 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

el antes citado Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia; en desarrollo del mismo se dictaría, con la misma fecha, el Real Decreto 474/1978¹⁰⁰. La meritada norma tendría vigencia desde el día de su publicación, el 18 de marzo de 1978, satisfaciéndose con la creación de la Junta de Galicia¹⁰¹ la aspiración del pueblo gallego. Conforme declara su Preámbulo: «*El pueblo gallego ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España [...]. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Junta de Galicia. Por ese respeto a la Norma Constitucional, máxima expresión de la voluntad democrática, el presente Real Decreto-ley tiene un contenido ajustado a este período preautonómico, regulando aquellas materias que son imprescindibles para su objeto, y dejando, en su caso, para después de que la Constitución haya entrado en vigor, la regulación jurídica del uso oficial de la lengua gallega y de la bandera que son realidades sociales vigentes en Galicia.*»

Por razón de imagen, dados los precedentes históricos, un día después del establecimiento de la Junta de Galicia —si bien insertándose en el mismo *Boletín Oficial del Estado* y, consecuentemente, con la misma fecha de entrada en vigor— verían la luz los regímenes preautonómicos de Aragón, Canarias y el País Valenciano.

El Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, dispuso la constitución del régimen preautonómico para Aragón, en vigor desde el siguiente día 18 de marzo, siendo simultáneamente desarrollado por el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo¹⁰². De acuerdo con su Preámbulo: «*El pueblo aragonés ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Diputación General de Aragón*»¹⁰³.

¹⁰⁰ Las dos disposiciones fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰¹ Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico, presidido por Antonio Rosón Pérez (Diputado por Lugo de la Unión de Centro Democrático —UCD, en lo sucesivo—), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 31 y 32 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 58 y 59 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹⁰² La norma constitutiva y la de desarrollo de la Diputación General de Aragón fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰³ Los datos relativos a la composición de la Diputación General de Aragón, presidida por Juan Bolea Foradada (Diputado de UCD por Zaragoza), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., p. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 33 y 34 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 60 y 61 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

Por su parte, el Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para el Archipiélago Canario, desarrollado por el Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo¹⁰⁴. El expresado Real Decreto-ley entró en vigor el 18 de marzo de 1978, uniéndose Canarias a las regiones con este especial régimen. Como en los anteriores casos, el Real Decreto-ley, en su Preámbulo, volvía a reflejar el deseo y la voluntad de alcanzar un mayor grado de descentralización, presupuesta la singularidad de la discontinuidad del territorio insular, a cuyo efecto se constituyó la Junta de Canarias¹⁰⁵: *«La insularidad otorga al archipiélago canario un rasgo singular dentro de la unidad de España. Esta circunstancia aconseja la institucionalización de organismos propios de Canarias cuya competencia se extienda a todas las islas, dentro del actual proceso preautonómico. [...] La singularidad de Canarias en el aspecto administrativo venía ya reconocida en el ordenamiento jurídico español a través de la institución de los cabildos insulares que ahora se conectan con la Junta de Canarias y en el aspecto económico y fiscal a través de la Ley 30/1972, de 22 de julio. [...] Con la institucionalización de la Junta de Canarias, el Gobierno atiende también inmediatamente a la moción aprobada en reciente sesión del Congreso de Diputados, que urgía el pronto restablecimiento de un régimen preautonómico para Canarias.»*

El Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, aprobaba el régimen preautonómico para el País Valenciano. La disposición normativa, en vigor desde el día 18 de marzo de 1978, sería desarrollada por el Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo¹⁰⁶. El Preámbulo de la norma constitutiva del Consejo del País Valenciano¹⁰⁷ reconocía así su finalidad: *«El País Valenciano ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo [...] y por ello instituye el Consejo del País Valenciano.»*

Por último, un mes después se expidió el Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, que disponía la constitución del régimen preautonómico de Andalucía, el cual sería objeto simultáneo de desarrollo por el Real Decre-

¹⁰⁴ Ambas disposiciones fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰⁵ Los datos relativos a la composición de la Junta de Canarias, presidida por Alfonso Soriano Benítez de Lugo (Diputado de UCD por Santa Cruz de Tenerife), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 17 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 35 y 36 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 62 a 64 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹⁰⁶ La norma de creación y la de su desarrollo reglamentario fueron editadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰⁷ Los datos relativos a la composición del Consejo del País Valenciano, presidido por José Luis Albiñana Olmos (Diputado del PSOE por Valencia), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 17 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 37 y 38 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 65 y 66 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

to 832/1978, de 27 de abril. La entrada en vigor de aquél, con el consecuente establecimiento de la Junta de Andalucía¹⁰⁸, se produjo el siguiente día 28 de abril, fecha de su publicación oficial¹⁰⁹. Conforme expresaba su Exposición de Motivos, su finalidad era la institucionalización de la Junta de Andalucía y la consagración de *«la aspiración de los representantes parlamentarios del pueblo andaluz a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España»*.

3.2.5. *Los regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León*

Antes del verano de 1978 se procedería, de forma simultánea, a extender el régimen provisional de autogobierno a las Islas Baleares, Extremadura y Castilla y León.

En primer lugar, en virtud del respectivo número de orden, el Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, dispuso la constitución del régimen preautonómico para el Archipiélago Balear, desarrollado por el Real Decreto-ley 1517/1978, de 13 de junio¹¹⁰. Con este Real Decreto-ley se pretendía satisfacer el deseo popular *«de contar con instituciones propias para todo el archipiélago y en cada una de sus islas»*, configurándose el Consejo Interinsular de Baleares¹¹¹.

Por su parte, el Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, estableció la constitución del régimen preautonómico para Extremadura, siendo desarrollado por el Real Decreto 1578/1978, de 13 de junio, entrando en vigor en la fecha de su publicación oficial, esto es, el siguiente 30 de junio¹¹². El Real Decreto-ley proclamaba, con firmeza, que *«las fuerzas parlamentarias de Extremadura han venido manifestando reiteradamente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley*

¹⁰⁸ Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico andaluz, presidido por José Plácido Fernández Viagas (Senador del PSOE por Sevilla), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 18 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 39 y 40 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 67, 68 y 69 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹⁰⁹ Las dos normas, en efecto, fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril.

¹¹⁰ Ambas normas resultaron editadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

¹¹¹ Los datos relativos a la composición del Consejo Interinsular, presidido por Jerónimo Alberti Picornell (Senador de UCD por Mallorca), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 18 y 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 41 y 42 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 70 y 71 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹¹² Ambas normas resultaron editadas, en efecto, por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

tiene por finalidad dar satisfacción a dicho deseo, [...] y por ello instituye la Junta Regional de Extremadura»¹¹³.

Por último, el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, dispuso la constitución del régimen preautonómico para Castilla y León, entrando en vigor desde el siguiente 30 de junio, fecha de su inserción en el diario oficial, así como la de su desarrollo normativo mediante el Real Decreto 1519/1978, de 17 de junio¹¹⁴. Tras proceder a la configuración del Consejo General de Castilla y León¹¹⁵, como en los anteriores casos, y para su ámbito propio, manifestaba: «Castilla y León es una de las partes mas amplias y representativas de España. Sus fuerzas parlamentarias han solicitado el establecimiento de instituciones propias dentro de la unidad española. El presente Real Decreto-ley se encamina a satisfacer tal deseo, de forma provisional, por llevarlo a cabo aun antes de que se promulgue la Constitución, con tal fin instituye el Consejo General de Castilla y León confiándose a los representantes parlamentarios de cada una de las provincias que la integran la decisión de su incorporación al Consejo General que ahora se instituye.»

No pueden olvidarse, a este respecto, los ulteriores avatares del ente preautonómico castellano-leonés, cuya identidad regional se hizo problemática. Como nos recuerda Linz: «La dificultad de constituir una región en el reino de Castilla-León es reflejo de un proceso histórico que hizo decir a Sánchez-Albornoz en conversación con Ortega a raíz de su frase “Castilla hizo a España y la deshizo”, que “Castilla hizo a España y España deshizo a Castilla”»¹¹⁶. La Comunidad, finalmente, se constituiría, culminando el proyecto autonómico, «al menos en el 80 por 100 de las previsiones iniciales, cuando se produjo la aparición de dos Comunidades Autónomas no previstas: La Rioja y Cantabria»¹¹⁷, pues, en efecto, frente a las previsiones territoriales originarias, comprendidas en el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/1978, las provincias de Logroño y Santander no fueron incluidas en el definitivo espacio regional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

¹¹³ Los datos relativos a la composición de la Junta de Extremadura, presidida por Luis Ramallo García (Senador de UCD por Badajoz), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 43 y 44 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 72 y 73 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹¹⁴ El Real Decreto-ley 20/1978 y su norma de desarrollo fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

¹¹⁵ Los datos relativos a la composición del Consejo General, presidido por Juan Manuel Reol Tejada (Diputado de UCD por Burgos), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 45 y 46 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 74 a 77 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹¹⁶ Cfr. Linz, «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», op. cit., p. 582, en nota a pie 29, donde nos indica que la frase reproducida en el texto se corresponde con el *Testamento histórico de Sánchez Albornoz*, de Manuel Clavero, p. 76.

¹¹⁷ Cfr. Enrique Orduña Rebollo, «Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 14, septiembre-diciembre 2001, pp. 85 a 128.

3.2.6. *El cierre del sistema transitorio: el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega*

Tras el verano de 1978 se afrontaría el cierre del sistema transitorio, conformando los tres últimos regímenes preautonómicos que, del total de trece, se constituyeron, es decir, los encarnados en el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega.

El *Boletín Oficial del Estado* de 10 de octubre¹¹⁸, con cierto retraso respecto de la fecha de su expedición y con entrada en vigor el día de su inserción en el diario oficial, publicó el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Asturias. La norma de creación fue objeto de desarrollo reglamentario por el Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre¹¹⁹. La disposición constitutiva, destacando la provisionalidad del Consejo Regional¹²⁰, declaraba que «*Los parlamentarios asturianos coinciden en la aspiración común de lograr un régimen provisional de autonomía para Asturias y en este sentido lo han solicitado del Gobierno. Asturias es una provincia con entidad regional histórica que cuenta con más de un millón de habitantes. A tal fin y de acuerdo con el sentir de los parlamentarios, se instituye ahora el Consejo Regional de Asturias como órgano de gobierno de la región, quedando en su caso reservada la tradicional denominación de Junta General del Principado para cuando se apruebe el Estatuto de Autonomía al amparo de la Constitución*». Conforme veremos, así sucedió con posterioridad.

En el propio *Boletín Oficial* de 10 de octubre, y con entrada en vigor el día de su publicación, vio la luz el Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Murcia, desarrollado inmediatamente por el Real Decreto 2406/1978, de 29 de septiembre¹²¹. A imagen de sus predecesoras, la norma constitutiva del Consejo Regional de Murcia¹²² proclamaba el deseo de los murcianos de

¹¹⁸ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242.

¹¹⁹ Publicado en el mismo *Boletín Oficial Estado* que el Real Decreto-ley, esto es, el núm. 242, entrando en vigor el 10 de octubre de 1978.

¹²⁰ Los datos relativos a la composición del Consejo Regional de Asturias, cuya presidencia ostentó Rafael Luis Fernández Álvarez (Senador del PSOE por Oviedo), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 20 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 47 y 48 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 78 y 79 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹²¹ La disposición legal y la reglamentaria de referencia fueron editadas en el mismo *Boletín Oficial Estado*, es decir, el núm. 242, de fecha 10 de octubre de 1978.

¹²² Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico murciano, presidido por Antonio Pérez Crespo (Diputado), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 20 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 49 y 50 —gráfico de la composición política

dotarse de la autonomía correspondiente para la gestión de sus intereses, pudiendo destacarse, como curiosidad, que el Real Decreto-ley se hacía eco de la históricamente reclamada peculiaridad cartagenera. En mérito de su Preámbulo: «*Los parlamentarios de Murcia han solicitado del gobierno un régimen provisional de autonomía con anterioridad a la Constitución. También coinciden en la aspiración común de lograr un futuro régimen autonómico que articule en su día de forma equilibrada todas y cada una de las comarcas y garantice la descentralización de servicios y funciones, haciendo resaltar la significación de Cartagena en reconocimiento a su fundamento histórico, su entidad socioeconómica y su singularidad marítima —en justa solidaridad y equilibrio con aquella—, que serán resultado de la agrupación de todos los municipios que integren comarcalmente a las poblaciones asentadas en los valles del Guadalentín y del Segura, en las zonas del noroeste y del altiplano y en las demás comarcas que configuran la región. Especialmente se han regulado las relaciones de colaboración y coordinación del Consejo Regional y la Diputación, distinguiendo la fase anterior y la posterior a las elecciones locales, marcándose así la tendencia a que, en el posible Estatuto de Autonomía, ambos organismos se refundan en uno solo.*»

La última de la serie de normas del género fue el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega, creándose la Junta de Comunidades¹²³; el Real Decreto-ley sería objeto simultáneo de desarrollo mediante el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre¹²⁴. El Preámbulo de la norma constitutiva no era menos expresivo que los hasta aquí referidos: «*Los representantes de todas la fuerzas políticas parlamentarias de la región castellano manchega han expresado, en repetidas ocasiones, su aspiración de contar con instituciones de gobierno propias que posibiliten la afirmación y reconocimiento de las peculiaridades históricas, geográficas y económicas de Castilla La Nueva y La Mancha, dentro de la unidad de España. La satisfacción de tan legítimo deseo urge la rápida promulgación de las oportunas disposiciones legales.*»

Presupuesto lo anterior, ha de destacarse la referencia que en la meritada norma constitutiva se hacía a Madrid, por cuanto su mera reproducción acredita palmariamente la inicial falta de definición de un modelo concreto y de su corolario, un mapa autonómico. A tenor de la Disposición Adicional del Real Decreto-ley 32/1978, en efecto: «*1. La provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias. Se faculta al Gobierno para adaptar el presente Real Decreto-ley a la nueva situación que se produzca.*» No puede, en todo caso,

del órgano de gobierno—, así como 80 y 81 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹²³ Los datos relativos a la Junta de Comunidades, aunque en la fecha de edición estaba pendiente de su constitución, pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., en concreto, pp. 11, 20, 21, 23, 51 y 82.

¹²⁴ El Real Decreto-ley constitutivo y el Decreto de desarrollo fueron objeto de publicación en el mismo *Boletín Oficial Estado*, es decir, el núm. 273, de 15 noviembre, entrando en vigor el día de la fecha de su inserción oficial.

ignorarse que el propio Preámbulo declaraba, en orden a evitar conclusiones precipitadas, que «*La referencia a la provincia de Madrid que en Real Decreto-ley se contiene, en modo alguno predetermina su incorporación a ésta u otra entidad territorial. El carácter específico que le confiere el ser la capital del Estado, su especial dimensión sociológica, política y económica han aconsejado arbitrar la posibilidad de su integración futura, en igualdad de derechos con las restantes provincias, en la Junta de Comunidades*».

3.2.7. *El proceso de transferencias competenciales*

Establecida su existencia, la puesta en marcha y dotación de contenido de los trece entes preautonómicos constituidos tuvo lugar mediante las correspondientes transferencias de funciones y servicios, habida cuenta de que las competencias no se concedieron directamente en los respectivos decretos-ley de creación, sino que los mismos remitían a una fase posterior de negociación.

Un primer bloque de transferencias tuvo lugar mediante los Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386/1978, de 23 de junio¹²⁵, por los que se transferían diversas competencias al ente preautonómico de Cataluña. Sin poder detenernos en su consideración, ni en la de los sucesivos que vieron la luz, por todos bástenos la mención al Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regulaba el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los entes preautonómicos¹²⁶. En todo caso, las competencias transferidas fueron de escasa trascendencia.

De forma paralela al establecimiento y transferencia de competencias a los entes preautonómicos, un importante paso descentralizador fue dado por el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril¹²⁷, por el que se reestructuraban determinados órganos de la Administración Central del Estado. Más específicamente, la meritada norma creó el Ministerio de la Administración Territorial, que asumió las funciones que correspondían a la Administración Central del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, los entes preautonómicos y la Administración local, así como las unidades y competencias específicas de la Dirección General de Administración Local. Al titular del departamento ministerial, por medio del posterior Real Decreto 886/1979, de 20 de abril¹²⁸, se le atribuyó la presidencia de las comisiones mixtas de transferencias de competencias de la Administración del Estado a los entes preautonómicos¹²⁹.

¹²⁵ Todos ellos fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 150, de 24 de junio.

¹²⁶ El Real Decreto 2970/1980 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 17, de 20 de enero de 1981.

¹²⁷ El Real Decreto 708/1979 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 6 de abril.

¹²⁸ El Real Decreto 886/1979 fue editado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, de 26 de abril.

¹²⁹ La concreta composición de las Comisiones Mixtas de Transferencias, con detalle de los representantes de la Administración del Estado y de los entes preautonómicos, puede consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 83 a 105, con excepción de las corres-

Para cerrar este sincrético relato histórico, conviene recordar que el proceso de establecimiento de las preautonomías se desarrolló coincidiendo con el debate constituyente, culminado con la *appelatio ad populum* que se concretó en la convocatoria del referéndum sobre el Proyecto de Constitución, realizada por el Presidente del Gobierno mediante el Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre¹³⁰; referéndum que, como es sabido, arrojaría un resultado favorable a la consulta realizada, lo que determinó la promulgación y ulterior entrada en vigor de nuestra vigente Constitución.

3.3. La disolución de los entes preautonómicos

Sin poder detenernos en la ulterior evolución de los distintos entes preautonómicos hasta su sustitución por las vigentes Comunidades Autónomas, no puede concluirse este sumario recorrido sin recordar que una nota inherente a los distintos regímenes preautonómicos era su provisionalidad, afirmada taxativamente en todos los decretos-ley, tanto en sus preámbulos como en sus disposiciones finales.

La referida prescripción, conforme declarará expresamente el Preámbulo de su modelo —el Decreto-ley 41/1977, para Cataluña—, tenía por finalidad, presupuesta la ausencia de un modelo previamente definido, dejar sentado que *«el presente Real Derecho-ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías»*.

En la apuntada línea, la Constitución dispuso, de forma lapidaria, la disolución de los mismos en su Disposición Transitoria Séptima, sustituyéndose progresivamente por el régimen diseñado en el Título VIII, en un proceso que, como es de sobra conocido, comenzó con los Estatutos de Cataluña y el País Vasco, cuyos respectivos proyectos fueron presentados en el Congreso de los Diputados el mismo día en que la Constitución entró en vigor.

A tenor de la referida Disposición Transitoria Séptima de la Constitución:

«Los organismos provisionales autonómicos se considerarán disueltos en los siguientes casos:

- a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.*
- b) En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.*
- c) Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.»*

pondientes al Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades Castellano-manchega, pendientes de constituirse en la fecha de edición de la publicación de referencia.

¹³⁰ El Real Decreto 2560/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 265, de 6 de noviembre.

IV. LA AFIRMACIÓN POSITIVA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

4.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente

La aprobación de la Constitución de 1978 comportó, conforme anteriormente se ha anticipado, un giro radical en la contemplación de la «cuestión territorial», es decir, en términos operativos, frente al sistema unitario y centralista, rígidamente uniforme, imperante durante el régimen del General Franco, la admisión sin ambages de la distribución territorial del poder político y el consecuente establecimiento de un modelo organizativo plural y descentralizado.

Así es, centrado el debate constituyente en el diseño de la forma de organización territorial del Estado, y con el telón de fondo de una pluralidad de concepciones cuya abigarrada diversidad determinó la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general de principio, el texto definitivo, en su artículo 2 —la «decisión política fundamental» del Constituyente, conforme se ha acreditado—, procede al reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la Nación española, sin perjuicio de la indefectible solidaridad entre todas ellas —principios estructurales del sistema interrelacional que se estudian en el epígrafe V—.

El referido precepto efectúa una delimitación entre dos conceptos territoriales. De un lado, las «nacionalidades» —debiendo entenderse por tales aquellos territorios que en el pasado habían manifestado un espíritu descentralizador fundamentado o acompañado por ciertas peculiaridades lingüísticas; es el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia—, y, de otro, las «regiones» —esto es, el resto de los territorios pertenecientes al Estado español en los que no concurren las merítadas características—. Empero, ha de tenerse en cuenta que la distinción, conforme han señalado García Escudero y García Martínez, «tuvo una principal finalidad emocional»¹³¹, que permitió la ulterior constitución de regímenes autonómicos diversos. En efecto, frente al axioma inherente a todo Estado federal, la «homogeneidad en la pluralidad», basada en una homogénea configuración de la estructura y competencias de los Estados miembros, el modelo constitucional admite la «diversidad en la diversidad», articulando una pluralidad de vías de acceso a la autonomía, distinta estructura institucional y dispar régimen competencial,

¹³¹ En esta línea, Ferrando Badía, «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX», *op. cit.*, tras analizar «qué se entiende, en la Constitución de 1978, por “nacionalidades” y qué por “regiones”?» —pp. 33 a 38—, concluye afirmando que «creemos oportuno indicar nuevamente que la división de España en “nacionalidades” y “regiones” tiene escaso relieve e importancia constitucional: se trata, a nuestro entender, de cuestión más bien de prestigio que de una real diferencia “sustancial” entre el concepto de “nacionalidades” y “regiones”, pues “ambos sujetos de la autonomía” se integran en la “indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2)» —pp. 33 a 38—.

dando pie a la eventualidad de lo que la doctrina ha convenido en denominar «federalismo asimétrico»¹³².

La capital prescripción del Título Preliminar encuentra su traducción operativa en el artículo 137, que principia la disciplina del Título VIII, en virtud del cual: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

El significado de este modelo es inequívoco: operar la distribución del poder público y proceder a su democratización, acercando la Administración a los ciudadanos. Con dicho objeto la Norma Fundamental configura lo que Santamaría Pastor ha acertado en sistematizar como «un sistema de Administraciones públicas, en plural; sistema que se corresponde con el carácter pluralista y policéntrico que posee nuestro régimen constitucional»¹³³. Dicho sistema se estructura sobre la base de tres niveles territoriales básicos —el estatal, el autonómico y el local, conformado éste por la provincia, en su caso la isla, y el municipio—, cada uno de los cuales posee su respectivo aparato servicial, es decir, su estructura instrumental administrativa, distinta y separada, dotada de personalidad jurídica propia —Administración del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma y Administración Local, articulada sobre la base de las Diputaciones Provinciales, en su caso los Cabildos o Consejos Insulares, y el Ayuntamiento—.

Desde estas premisas, no puede obviarse que la forma territorial del Estado diseñada por el Título VIII de la Constitución está presidida por su flexibilidad¹³⁴, la afirmación del principio dispositivo y la ausencia de definición de un concreto y previo mapa autonómico —habida cuenta de que, en mérito del referido principio, la autonomía se configuraba como un derecho, remitiendo la concreta articulación territorial al libre ejercicio del mismo por las distintas nacionalidades y regiones—. En las gráficas palabras de Torres Muro, la articulación constitucional era «poco más que una enorme Disposición Transitoria que debía ser llenada de contenido a medida que se fueran cumpliendo sus previsiones»¹³⁵. El Constituyente, en efecto, dejó

¹³² Por todos, José Juan González Encinar, «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», en la obra colectiva, coordinada por Monreal, *El Estado de las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 49 a 64.

¹³³ Cfr. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo*, op. cit., p. 42.

¹³⁴ Sigue resultando ineludible la consulta de Pedro Cruz Villalón, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 53 a 63.

¹³⁵ Cfr. Ignacio Torres Muro, *Los Estatutos de Autonomía*, coeditada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, p. 18.

En este sentido, *vid.* el planteamiento del Magistrado del Tribunal Constitucional D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera en el voto particular formulado a la Sentencia 118/1996, precedente inmediato de la capital Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El núcleo de la argumentación discrepante radica en los «efectos constituyentes» que a su juicio tiene la resolución del Tribunal, de la que se colige que, en efecto, el Título VIII no es, técnicamente, otra cosa que una Disposición Transitoria y, al tiempo, pone en evidencia que el Pleno del Tribunal parece dispuesto a aplicarse a la tarea de concluir lo que el constituyente sólo pudo dejar apuntado, y aplicarse, quizás, más allá de lo que le es posible a un poder constituido. Respecto de esta cuestión resultan de interés las sugerentes consideraciones, sobre

abierta la puerta a la dinámica coyuntural de las circunstancias, remitiendo la concreción del modelo real a un momento posterior a su entrada en vigor. De acuerdo con Aparicio Pérez, «tal modelo ofrece una cierta imagen de híbrido biológico resultante de una desigual e incompleta síntesis de contrarios y que, en principio, puede no ser inadecuada: si se tienen en cuenta los grupos políticos que formaron parte de la redacción y aprobación del pacto constituyente y el papel que cada uno de ellos desempeñó, podemos ver que la regulación contenida en el Título VIII y su correlato en el art. 2 de la Constitución no es sino el reflejo de una forma de Estado que aparece como antiforma de Estado. Lo que se vino a decir, en términos muy simples, es que no habría un Estado centralista; pero, se vino a decir también que la forma concreta de ese Estado se ventilaría fuera de la Constitución o, si se quiere, en el desarrollo aplicativo de la Constitución»¹³⁶.

Conforme se ha constatado, el principio dispositivo o de voluntariedad, eje del sistema, configuraba la autonomía no como una obligación de los distintos territorios sino, antes al contrario, como un auténtico derecho de las nacionalidades y regiones a su autogobierno. Por lo que respecta a su significado, de acuerdo con Santamaría Pastor, puede afirmarse, de forma sincrética, que el referido principio posee cuatro manifestaciones esenciales:

- 1.^a La Norma Fundamental no contenía un listado de cuáles debían ser las Comunidades Autónomas a constituir, ni impuso criterios o requisitos que determinaran la creación de éstas, sin perjuicio de referirse, lógicamente, a la vecindad provincial acompañada de ciertas características comunes, la experiencia histórica descentralizadora de ciertas entidades territoriales o la insularidad, factores ciertamente poco limitadores o restrictivos.
- 2.^a La Constitución no exigía implacablemente la pertenencia de las provincias a las Comunidades Autónomas, pudiendo haber permanecido algunas de ellas, incluso, al margen del esquema autonómico y sometidas, por ende, al régimen general de la Administración local.
- 3.^a La Constitución no determinaba el esquema institucional de los entes autonómicos.
- 4.^a De la misma forma, tampoco se precisaban las competencias que, en buena medida, podían desplegarse en cada una de las normas institucionales básicas de las Comunidades: los Estatutos de Autonomía.

Con estos mimbres, la puesta en práctica del modelo constitucional, impulsada por la dinámica política, determinó —en los términos crono-

los «efectos constituyentes» que la posición del Tribunal plantea, de Juan Luis Requejo Pagés, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, mayo-agosto 1997, pp. 157 a 169.

¹³⁶ Cfr. Aparicio Pérez, «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», en el colectivo, dirigido por el propio autor, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., p. 31.

lógicos que se detallan posteriormente— la división de todo el territorio del Reino de España en Comunidades Autónomas, diecisiete, que vienen a reflejar desde rasgos históricos y culturales individualizadores propios, como es el caso de las denominadas «comunidades históricas», a exigencias funcionales que exigen un tratamiento específico, caso de la Comunidad de Madrid, a las que han de sumarse Ceuta y Melilla como «Ciudades Autónomas».

Por lo que respecta a su modelo institucional, ha de destacarse que, al margen de la vía de acceso a la autonomía seguida por cada uno de los entes autonómicos, los Estatutos de Autonomía —todos ellos— han adoptado, sin excepción, el esquema de separación de poderes binario Legislativo-Ejecutivo. El origen de la referida opción se encuentra en el artículo 152.1 de la Constitución, que establece un diseño institucional en cuya virtud las instituciones de autogobierno de los entes autonómicos se basan en una Asamblea Legislativa, 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 un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla. No participan las Comunidades Autónomas, sin embargo, en el tercero de los poderes, el Judicial, disciplinado como tal por el Título VI de la Constitución —arts. 117 a 127—, cuya organización culmina el Tribunal Supremo —art. 123—. El Tribunal Superior de Justicia de cada una de las comunidades, introducido por el segundo párrafo del artículo 152.1 en calidad de órgano que corona la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad, no es un órgano autonómico, conforme precisara la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, sino que se encuentra con aquélla en «una relación territorial que deriva del lugar de su sede»¹³⁷.

Aunque se trate de un mero apunte técnico vaciado de contenido por la praxis, no puede olvidarse que las referidas previsiones estatutarias son fruto del proceso de mimetismo que, en las diecisiete Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado español —con proyección, incluso, para los supuestos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla—, ha erigido en modelo uniforme el esquema institucional de autogobierno previsto en el citado apartado 1 del artículo 152 de la Constitución. El modelo, empero, conforme se deduce del tenor literal del precepto constitucional, no estaba inicialmente pensado para ser aplicado a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía fueran aprobados por el procedimiento ordinario, esto es, para las denominadas «Co-

¹³⁷ Al respecto, *vid.* las sincréticas exposiciones de Antonio Embid Irujo, *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987; Lucas Murillo de la Cueva, «Los gobiernos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pp. 95 a 142, y Catalina Escuin Palop, «Reflexiones en torno a las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, núm. 3, 1997, pp. 95 a 116.

munidades Autónomas de régimen general» —la mayoría de ellas, por cierto—. Puede afirmarse, así, que nos encontramos, al decir de una buena parte de la doctrina, ante un supuesto de mutación constitucional, operada de modo ostensible y deliberado en virtud de los «Pactos Autonómicos» de 31 de julio de 1981¹³⁸.

Lo cierto es que, como ha ocurrido con múltiples aspectos relativos al desarrollo del Título VIII de la Constitución, las exigencias derivadas de la articulación política del denominado «Estado de las autonomías» primaron sobre las consideraciones técnico-jurídicas y, tras los respectivos y sucesivos comicios electorales, los Parlamentos regionales se encuentran ya, según los casos, en su VI o VII Legislatura. Asimismo, las Ciudades de Ceuta y Melilla cursan su III Legislatura¹³⁹.

Simplemente cabe apuntar, para concluir este *excursus*, la homogeneidad de la naturaleza de las distintas Comunidades finalmente establecidas, sin perjuicio de la vía de acceso y de su nivel competencial —sucesivamente ampliado en virtud de los «Pactos Autonómicos» de 1992 y de 1996—, esto es, de lo que se ha denominado el ritmo o velocidad de acceso a la autonomía. En efecto, conforme tuviera ocasión de afirmar lapidariamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, respecto del singular supuesto de Navarra —rechazando su pretendido carácter «paccionado»—, el hecho de que el acceso a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar y de que la denominación utilizada para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de «Comunidades Autónomas», sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía o las diversas denominaciones que hayan adoptado para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones.

¹³⁸ Por todos, al respecto, las acertadas consideraciones formuladas por Santamaría Pastor, destacando la dualidad interpretativa del precepto constitucional en términos técnicos y en términos políticos, primero en las *Lecciones de Derecho administrativo* de la Cátedra de García de Enterría relativas a «Las administraciones territoriales. La Administración institucional», editadas por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982 pp. 27 a 29, y, posteriormente, tanto en sus *Fundamentos de Derecho administrativo*, *op. cit.*, pp. 508 y 1083 a 1087, como en sus *Principios de Derecho administrativo*, vol. I, 2.^a ed., Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, pp. 494 a 497.

¹³⁹ En la «Cronología» de la obra de Alfonso Arévalo Gutiérrez, Almudena Marazuela Bermejo y Ana del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos* —pp. 66 y 67, y 148 y 149—, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, se recogen dos cuadros comparativos que reflejan la evolución por Legislaturas en los diversos Parlamentos.

4.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía

El carácter pretendidamente ambiguo y flexible de la disciplina constitucional, tributario del principio dispositivo que preside el diseño de la organización territorial del Estado, encuentra una de sus principales manifestaciones en la determinación de las vías de configuración de las Comunidades Autónomas.

En efecto, a diferencia de lo dispuesto por la Constitución de la II República —modelo en tantos aspectos del sistema constitucional vigente—, no se establece un sistema único, sino que, antes al contrario, se configura una compleja tipología de procedimientos de creación; tipología que fue abiertamente criticada en su momento, calificándola, por todos, Muñoz Machado, como intrincada, discriminatoria, confusa e intencionadamente obstruccionista.

Debe precisarse, de forma inmediata, que esta compleja tipología tiene una doble concreción. En efecto, por un lado, el Constituyente delimita distintas vías de acceso al autogobierno, es decir, modos a través de los cuales los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa pueden acceder al autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma. Por otro, se establecen distintos procedimientos de elaboración y aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía.

Antes de proceder sumariamente a su relación —remitiéndome para su detalle a un estudio anterior—¹⁴⁰, ha de insistirse en que su articulación no comporta en nuestro sistema el necesario establecimiento de regímenes autonómicos de distinto género, pues se circunscribe a la iniciativa del proceso autonómico y al procedimiento de creación de cada Comunidad, consumado con la aprobación de su respectivo Estatuto de Autonomía. Dicho con otras palabras, si los caminos de acceso son diversos, el punto de destino es único: el autogobierno, esto es, conforme afirmara el Tribunal Constitucional ya en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, la creación de una Corporación pública de base territorial y naturaleza política.

4.2.1. Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica

Aunque las singularidades establecidas por el Constituyente —dedicando a la iniciativa del proceso autonómico, además del art. 143, los arts. 144 y 151.1, la Disposición Adicional Primera y las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Séptima— permitirían diferenciar, como en su momento hiciera López Rodo, hasta doce o más vías de acceso a la autonomía, en orden a su sistematización de la forma más

¹⁴⁰ Cfr. Marazuela Bermejo y Arévalo Gutiérrez, «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 161 a 226.

sincrética posible podemos agruparlas en dos grandes bloques, en función de su alcance territorial: procedimientos generales, en cuanto susceptibles de ser aplicados a cualquier territorio del Estado, y procedimientos particulares, habida cuenta de que su aplicación se circunscribe a determinados territorios; en cada uno de los cuales el Texto Constitucional permite, a su vez, individualizar distintas modalidades y, en algún supuesto, singularidades.

Así, el esquema de los procedimientos de acceso a la autonomía en nuestra vigente Constitución resulta, sumariamente, como sigue:

1.º Los procedimientos de creación de alcance general.

Son dos los procedimientos de alcance general por los que pueden acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas los territorios titulares del derecho a la autonomía, esto es: primero, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; segundo, los territorios insulares; y, tercero, las provincias con entidad regional histórica.

A. El cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía: el procedimiento del artículo 143 de la Constitución y la especialidad de la Disposición Transitoria Primera.

El artículo 143 de la Constitución, en su apartado 2, establece el cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía. Este cauce, no obstante, admite una singularidad, la prevista en la Disposición Transitoria Primera, tendente a habilitar que la iniciativa autonómica sea ejercitada por los órganos colegiados superiores de los regímenes preautonómicos que se hubieran constituido, en lugar de por las entidades locales, conforme establece con carácter general el artículo 143. En la práctica, presupuesta la generalización del sistema de regímenes preautonómicos durante el año 1978, fue al amparo de esta singularidad del procedimiento general como se constituyeron la mayoría de las Comunidades Autónomas; singularidad a la que sólo cabía acudir en el plazo de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución, conforme dispone la Disposición Transitoria Séptima, en su letra c), al declarar la disolución del organismo provisional autonómico que *«no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la Disposición Transitoria Primera en el plazo de tres años»*.

B. El cauce especial de acceso a la autonomía del artículo 151 de la Constitución —Andalucía—.

Junto al anterior, a efectos de satisfacer la inequívoca voluntad manifestada por determinadas nacionalidades y regiones y enervar la posible crítica que pudiera resultar de la reserva *ab initio* del acceso a un mayor nivel de autonomía a determinadas Comunidades —las denominadas «históricas», a las que ulteriormente nos referimos—, el Constituyente optó por introducir la posibilidad de que cualquier territorio legitimado para el acceso a la auto-

nomía accediera a un nivel superior de autogobierno sin esperar el transcurso del plazo de cinco años exigido en el artículo 148.3.

Con dicha finalidad, el artículo 151 establece un procedimiento de alcance general y de carácter especial: de alcance general por cuanto es susceptible de ser aplicado a cualquier territorio del Estado español; de carácter especial por cuanto su aplicación se circunscribe a los supuestos en que concurra una especial voluntad autonómica. Su concreta articulación se expresa en la exigencia de una iniciativa atribuida a los titulares del procedimiento general, pero notablemente reforzada.

2.º Los procedimientos de creación de alcance particular.

Estos procedimientos están referidos a concretos ámbitos territoriales, no siendo susceptible de ser generalizada su aplicación a todo el territorio del Estado español.

A. El acceso a la autonomía de las Comunidades «históricas»: la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución —Cataluña, País Vasco y Galicia—.

B. Los procedimientos de creación de alcance excepcional.

- a) El acceso a la autonomía de los territorios forales: la Disposición Adicional Primera —los territorios forales: Navarra— y la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución —la eventualidad de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco—.
- b) La constitución de una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1: el artículo 144.a) de la Constitución —Madrid—.
- c) El acceso a la autonomía de los territorios que no estén integrados en la organización provincial: el artículo 144.b) —Gibraltar— y la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución —Ceuta y Melilla—.
- d) La sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el artículo 143.2: el artículo 144.c) de la Constitución —el supuesto de Almería y la incorporación de la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León—.

4.2.2. *Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía*

Por su parte, los procedimientos de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- 1.º El procedimiento general del artículo 146 de la Constitución.
Este procedimiento resulta de aplicación a los territorios que accedan al autogobierno a través del cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía, es decir, del procedimiento del artículo 143 de la

Constitución, así como de la singularidad del mismo dispuesta por la Disposición Transitoria Primera. Asimismo, su ámbito de aplicación se extiende a los entes autonómicos que se constituyan a tenor de lo dispuesto por el artículo 144, si bien, respecto de los supuestos comprendidos en su letra *b*), sólo en el caso de que las Cortes Generales se limiten a «autorizar» y no opten por «acordar» un Estatuto de Autonomía, imponiendo un procedimiento específico.

- 2.º El procedimiento especial establecido en el artículo 151.2 de la Constitución.

Este procedimiento está previsto para la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que accedan al autogobierno por el cauce especial del artículo 151.1 de la Constitución, así como en virtud de su Disposición Transitoria Segunda.

- 3.º El eventual procedimiento del artículo 144.*b*) de la Constitución.

Se aplica a los supuestos que, en su caso, determinen las Cortes Generales al «acordar» y «autorizar» un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

- 4.º El singular procedimiento de la Disposición Adicional Primera.

Este singular procedimiento se concreta en la vía del mejoramiento del fuero, establecida por la Disposición Adicional Primera de la Constitución para los territorios forales.

4.3. La secuencia del proceso constitutivo de las Comunidades Autónomas y su evolución

Presupuesto el marco constitucional, la constitución de las diecisiete Comunidades Autónomas que, dentro del marco constitucional, coexisten en el Estado español se desarrollaría por medio de una serie de hitos sucesivos que fueron amojonando el camino hasta el punto de destino: el cierre del mapa autonómico ¹⁴¹.

La secuencia del proceso, ajeno a todo diseño cartesiano, respondió a sucesivos impulsos normativos; impulsos que se corresponden con los distintos bloques en que se irían colocando cada una de las teselas del mosaico autonómico, esto es, aprobando los respectivos Estatutos de Autonomía, a los que, de conformidad con el artículo 147.1 de la Constitución, corresponde la posición ordinal de «*norma institucional básica de cada Comunidad*»

¹⁴¹ Las referencias legislativas de este proceso constan de forma pormenorizada en Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, op. cit., pp. 111 a 149.

Por lo que respecta a los textos de los Estatutos de Autonomía, en su versión actualizada, me remito a la cuidada edición preparada para la misma colección por Torres Muro, *Los Estatutos de Autonomía*, op. cit.

Autónoma»; debiendo ser considerados como «leyes *sui generis*, que podríamos denominar leyes orgánicas estatutarias»¹⁴².

En concreto, la dinámica del proceso¹⁴³, condicionado por el desarrollo preautonómico y justamente calificado de «vertiginoso», se materializó entre el 18 de diciembre de 1979, fecha de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, y el 25 de febrero de 1983, fecha en la que vieron la luz los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, si bien habrá de esperarse a 1995 para que el mapa territorial quede definitivamente conformado, con la constitución de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

4.3.1. *El impulso inicial (1979-1981): las «Comunidades históricas»*

4.3.1.1. *El significado de la Transitoria Segunda como vía de acceso al autogobierno*

El impulso inicial comprende el período diciembre de 1979-abril de 1981, durante el cual tendrá lugar la aprobación de los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades que en el proceso constituyente merecieron el calificativo de «Comunidades históricas», y responde a las previsiones de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en relación con su artículo 151.2, quedando reservado, en efecto, para los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía [...]».

La finalidad del mismo es no la de conceder un privilegio, sino de reanudar un tracto histórico interrumpido, en palabras de Meilán Gil, aludiendo la referencia constitucional, como es obvio, a Cataluña y al País Vasco, que durante la II República habían obtenido un Estatuto de Autonomía, así como —no obstante algún «incidente» durante el debate constituyente— a Galicia, Comunidad en la cual, si bien el Estatuto no llegó a entrar en vigor, resultó aprobado en referéndum. La voluntad del Constituyente parece querer retrotraer el proceso autonómico al momento en que se interrumpió por la Guerra Civil y darle la debida continuidad; Solozábal Echavarría ha sostenido esta previsión con una doble argumentación: por una parte, la Historia muestra una mayor conciencia de estos territorios acerca de su diferenciación como entidades regionales históricas; por otra parte, la organización territorial per-

¹⁴² Cfr. Jorge de Esteban Alonso y Pedro J. González-Trevijano Sánchez, *Curso de Derecho constitucional español*, vol. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994, p. 810.

Sobre la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes, sigue resultando obligado remitirse a la monografía de César Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

¹⁴³ En la fase de culminación de este trabajo ha visto la luz una aportación de interés, que desarrolla la construcción del Estado autonómico en la alternancia de las mayorías de UCD, PSOE y PP: Prada Fernández de Sanmamed, «La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre 2002, pp. 169 a 211.

geñada en la Constitución es en buena medida deudora del impulso descentralizador de estas Comunidades, especialmente en los casos de Cataluña y del País Vasco.

Desde estas premisas, ha de señalarse que el objetivo de la vía de acceso al autogobierno respecto de los expresados territorios es inequívoco: permitir la cristalización inmediata del régimen autonómico, sin necesidad de esperar medidas legislativas que hubiesen hecho preciso diferir en el tiempo el establecimiento de su autogobierno, facilitándoles el acceso al máximo nivel competencial *ab initio*, es decir, el acceso a un *quantum* de autonomía más extenso, pudiendo asumir estas «Comunidades históricas» todas aquellas competencias no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149.1. Así lo declara el artículo 149.3, disponiendo, en su primer inciso, que «*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos*». Por el contrario, ha de recordarse que el ámbito competencial de las Comunidades que se constituyeran por el procedimiento ordinario se circunscribía al elenco relacionado en el artículo 148.1, sin perjuicio de que «*Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149*».

En cuanto a sus efectos operativos, el precedente histórico «dulcificaba» notablemente los requisitos para acceder al régimen autonómico de los territorios considerados, presupuesta la voluntad ya manifestada al respecto por las distintas colectividades territoriales. En coherencia con dicho planteamiento, cumplido el «requisito histórico», se impone un condicionante adicional de carácter formal: que gocen de régimen preautonómico.

El procedimiento articulado al efecto era breve y precisaba de dos actos diversos:

- a) En primer lugar, se entiende suficiente la adopción, por mayoría absoluta, de un acuerdo por parte de los correspondientes órganos de gobierno preautonómicos que, por consiguiente, sustituyan la voluntad del pueblo y de las corporaciones locales, tal y como habría de procederse en virtud de los restantes procedimientos de acceso a la autonomía que preveía la Constitución.
- b) En segundo término, se requería la comunicación al Gobierno, con meros efectos declarativos, pues no se confería al Ejecutivo estatal potestad alguna en relación con el conocimiento de la pretensión autonómica correspondiente.

De hecho, los trabajos de redacción de sus proyectos de Estatuto se desarrollaron de forma paralela a los trabajos parlamentarios de aprobación de la Constitución, hasta tal punto que los proyectos vasco y catalán se presentaron en el Registro de la Secretaría General de las Cortes Generales el mismo día en que entró en vigor la Norma Fundamental, el 29 de diciembre de 1978. Tan sólo la disolución de las Cortes simultánea a la aprobación de la Constitución determinó la dilación de un año en la aprobación definitiva de las respectivas normas institucionales básicas.

En concreto, la constitución de los tres entes autonómicos tuvo lugar como sigue.

4.3.1.2. *El País Vasco*

El País Vasco accedió al autogobierno mediante el procedimiento establecido por el artículo 151.2 de la Constitución, en relación con su Disposición Transitoria Segunda, concretándose en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco¹⁴⁴.

De la forma más sucinta posible, interesa destacar que el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, se remitió a las Cortes Generales para su ulterior tramitación con fecha de 29 de diciembre de 1978. En el seno de las Cortes Generales, tras su calificación, admisión a trámite y publicación oficial del Proyecto¹⁴⁵, se formó una Ponencia conjunta y paritaria entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, resultando el Informe de la Ponencia objeto de aprobación conjunta por cada una de las representaciones¹⁴⁶. El texto fue sometido a referéndum el día 25 de octubre de 1979 —convocado por el Real Decreto-ley 13/1979, de 14 de septiembre—¹⁴⁷. Ulteriormente, los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado procedieron a ratificar el texto definitivo, resultando aprobado como Ley Orgánica 3/1979¹⁴⁸.

De su contenido no puede sino destacarse la discutible composición del Parlamento autonómico —integrado por un número igual de representantes de cada territorio histórico, *ex art.* 26.1— y la institucionalización del «Concierto Económico» para regular las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco —*ex art.* 41, luego materializado en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco¹⁴⁹—, al margen de la singularidad de su

¹⁴⁴ El Estatuto de Autonomía del País Vasco fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

¹⁴⁵ Fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-I, de 12 de junio de 1979.

¹⁴⁶ El texto definitivo se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-II, de 1 de agosto de 1979.

¹⁴⁷ *Cfr.* *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 24 de septiembre.

¹⁴⁸ Al respecto, *vid.* Javier Corcuera Atienza, *Política y Derecho. La construcción de la autonomía Vasca*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

¹⁴⁹ La Ley del Concierto Económico del País Vasco fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, de 28 de mayo de 1981; reproduciéndose ulteriormente en el *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 23, de 30 de mayo de 1981.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, afirmó que el Convenio «supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un acuerdo entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos».

articulación territorial interna —art. 37—. En este último orden de ideas, ha de tenerse presente que la coexistencia de la entidad autonómica que el Estatuto de Autonomía establece y de los territorios forales, cuyos derechos históricos ampara y respeta de forma expresa el Texto Constitucional —*ex* Disposición Adicional Primera—, compele a recordar que, conforme precisó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril, «el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición Adicional Primera CE, conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad interiormente descentralizada. Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte tanto en norma fundacional de las instituciones comunes como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos [...]. El Estatuto de Autonomía lleva a cabo una labor de actualización de los regímenes forales que suponen, y hacen posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo».

Constituida la Comunidad «histórica», las primeras elecciones al Parlamento Vasco se celebraron en marzo de 1980 —concretamente el día 9, constituyéndose el Parlamento el siguiente día 31—, con un significativo triunfo de las formaciones políticas de orientación nacionalista.

4.3.1.3. *La Generalidad de Cataluña*

La Generalidad, institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña —*ex* art. 1.2—, se constituyó por medio de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña¹⁵⁰.

La Ley 12/1981 atribuía al Concierto una duración limitada, hasta el 31 de diciembre del año 2001. Vencido el referido plazo, sus prescripciones han sido sustituidas por las de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 143, de 15 de junio de 2002. La Ley confiere al Concierto Económico un carácter indefinido, con el objeto de insertarlo en un marco estable que garantice su continuidad al amparo de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, previéndose su adaptación a las modificaciones que experimente el sistema tributario estatal.

¹⁵⁰ Al igual que su predecesor en el número de orden, su inserción en el diario oficial se produjo con fecha de 22 de diciembre, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306.

En un proceso paralelo al del Estatuto del País Vasco, el Estatuto catalán había sido objeto de elaboración de conformidad con el procedimiento establecido por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en relación con su artículo 151.2, convocándose el referéndum de aprobación mediante Real Decreto-ley 14/1979, de 14 de septiembre¹⁵¹, celebrándose el siguiente día 25 de octubre.

De su contenido no puede sino destacarse que se convirtió en el modelo a seguir por los restantes territorios que reivindicaron en lo sucesivo el acceso a la autonomía.

Constituida la Comunidad Autónoma, las primeras elecciones al Parlamento catalán se celebraron el día 20 de marzo de 1980 —reuniéndose en sesión constitutiva el día 10 de abril—, con un significativo triunfo, al igual que en el supuesto anterior, de las formaciones políticas de orientación nacionalista.

4.3.1.4. Galicia

Con posterioridad, y transcurrido prácticamente un año y medio desde la aprobación de los pioneros Estatutos vasco y catalán —por medio el «trágico» intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981—, vería la luz el Estatuto gallego, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia¹⁵².

El Estatuto fue elaborado conforme a lo dispuesto por el artículo 151.2, en relación con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, habiéndose celebrado el preceptivo referéndum el día 21 de diciembre de 1980 —convocado mediante Real Decreto 2400/1980 y Real Decreto 2401/1980, ambos de 7 de noviembre—¹⁵³.

El contenido del meritado Estatuto refleja, en su cotejo con los anteriores, un, en absoluto insignificante, «recorte competencial»¹⁵⁴.

Las elecciones gallegas se celebrarían el día 20 de octubre de 1981 —constituyéndose el Parlamento en sesión de 19 de diciembre—, dando la victoria a Alianza Popular.

¹⁵¹ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 24 de septiembre de 1979.

¹⁵² El Estatuto gallego fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril de 1981.

¹⁵³ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 269, de 8 de noviembre de 1980; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 271, de 11 de noviembre 1980.

¹⁵⁴ Para su análisis, me remito a Xosé Antón Sarmiento Méndez, *O Estatuto de Galicia. 20 anos de parlamento e xustiza constitucionais*, Edicións Xerais de Galicia, Vigo, 2003.

4.3.2. Los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales

4.3.2.1. La «Comisión Enterría» y la mutación constitucional operada por los «Pactos Autonómicos de 1981»

Una vez constituidos los entes autonómicos previstos en la Transitoria Segunda de la Constitución, se hacía preciso, presupuesta la generalización en su momento de los regímenes preautonómicos, continuar la andadura descentralizadora, cuyo desarrollo había observado un nada velado paréntesis, determinado por los recelos surgidos durante el primer impulso estatutario y la proliferación de las demandas de autonomía plena, sin que pueda ignorarse el impacto de la «Opereta Tejero».

Con objeto de buscar una salida al estancamiento que se había producido y de fijar las bases del ulterior desarrollo del proceso autonómico, las fuerzas políticas mayoritarias del momento acordaron requerir el parecer de un grupo de expertos en la materia. Se formó así la conocida como «Comisión Enterría» —Comisión que, presidida por García de Enterría, estuvo además integrada por los profesores Cosculluela Montaner, Fernández Rodríguez, Muñoz Machado (Secretario de la Comisión), De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Sánchez Morón (Vicesecretario de la Comisión) y Sosa Wagner—¹⁵⁵. El resultado de su trabajo fue el capital «Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías», de 19 de mayo de 1981, el cual fue complementado con las propuestas elaboradas en materias económicas y financieras, recogidas en el «Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas»¹⁵⁶.

La resultante fue la generalización de una conciencia partidaria de la necesidad de racionalizar el proceso de regionalización. En este marco, el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), mayoritario en la oposición, en línea con el originario consenso constitucional, suscribieron los denominados «Pactos Autonómicos», formalizados con fecha de 31 de julio de 1981, cuya finalidad, como señalaba su propio texto, no era otra que «la aproximación de las diversas posiciones políticas que conforman la pluralidad ideológica de nuestras Cortes Generales», diseñando las bases operativas que permitieran profundizar en el proceso autonómico, a partir de la distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones, y armonizar el desarrollo institucional y legislativo autonómico.

¹⁵⁵ El *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías* fue publicado por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección Informe, núm. 32, 4.ª ed., Madrid, 1982.

Vid., por todos, en relación con el Informe de la denominada *Comisión Enterría* y con los pactos subsiguientes, los comentarios de Santiago Muñoz Machado en su capital obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 143 a 153.

¹⁵⁶ El *Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas* fue publicado en la citada colección Informe, núm. 34; por su parte, en el núm. 36 de la misma se publicaron los *Acuerdos Autonómicos*.

El primero de los Acuerdos alcanzados —sobre las cuestiones de naturaleza político-administrativa— es el de mayor interés para nuestro estudio. Su objeto, presupuesta la afirmación expresa del respeto a los tres Estatutos en vigor en el momento de su firma, puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- la delimitación del mapa autonómico, generalizando el proceso descentralizador a todo el territorio nacional, resolviendo así situaciones singulares, como la de las provincias de Santander y Logroño, escindidas de Castilla y León para formar, como entes uniprovinciales, las Comunidades de Cantabria y La Rioja, o la de la incorporación de la provincia de Madrid al proceso autonómico;
- el establecimiento de la vía del artículo 143 como procedimiento tipo de elaboración y tramitación de los Estatutos;
- la concreción de las competencias a asumir por las distintas Comunidades;
- las cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas, generalizando el modelo institucional del artículo 152.1, en los términos anteriormente referidos;
- la delimitación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales; y
- la precisión de las transferencias a realizar por el Estado.

A la postre, los Acuerdos comportaron, *de facto*, una auténtica mutación constitucional, definiendo un concreto mapa territorial y optando por una articulación uniforme de la organización institucional autonómica, la diseñada por el artículo 152.1. A este respecto, no puede ignorarse que la articulación uniforme de la organización territorial y la propia generalización del modelo institucional a todas las Comunidades Autónomas —incluyendo una Asamblea Legislativa propia dotada de la potestad de aprobar normas con rango de ley— responde a la adopción del criterio reflejado en las recomendaciones del meritado «Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías»¹⁵⁷.

La referida mutación permitió desbloquear los iniciales conflictos surgidos entre las restantes Comunidades, sustituyéndose, como regla general y salvo el supuesto de las Comunidades uniprovinciales, la iniciativa de las Diputaciones Provinciales u órgano interinsular correspondiente por la decisión de los órganos preautonómicos constituidos, *ex* Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

Así, el 30 de diciembre de 1981, junto al de Andalucía —absolutamente singular en su procedimiento de elaboración—, verían la luz los Estatutos de las dos primeras Comunidades uniprovinciales, el Principado de Asturias y Cantabria.

¹⁵⁷ Respecto de las cuestiones apuntadas, *vid.* las pp. 24 a 29 y 101 y 102 del *Informe*, antes citado.

4.3.2.2. La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz

Por su singularidad, hemos de detenernos en el supuesto de Andalucía, respecto del cual ha de recordarse que sólo en dicha Comunidad —a diferencia de los procesos autonómicos de Aragón y de Valencia, donde el Gobierno consiguió, en mérito de los Pactos Autonómicos, reconducir su canalización a la vía del art. 143— se sustanció el acceso al autogobierno por la prolija y complicada vía del artículo 151 de la Constitución —sin la tramitación abreviada permitida por la Disposición Transitoria Segunda, aplicada a las denominadas «Comunidades históricas»—¹⁵⁸.

En la auténtica carrera de obstáculos que dicho procedimiento comporta, desarrollada de forma paralela a la gestación de los Pactos Autonómicos, el Real Decreto 145/1980, de 26 de enero¹⁵⁹, procedió a la convocatoria del preceptivo referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica. Celebrado el siguiente día 28 de febrero, la consulta se malogró en una de las ocho provincias, concretamente la de Almería —fracaso en los exigentes términos del Texto Constitucional y de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum¹⁶⁰, pues la iniciativa autonómica sí obtuvo la mayoría relativa del censo electoral—. El resultado de la consulta popular era, consecuentemente, inequívoco en términos jurídicos, en el sentido de cerrar la iniciativa autonómica de la reseñada provincia por el cauce especial del artículo 151 —lo que remitía a su canalización vía art. 143.2—, pese a que, ponderando el censo electoral de Andalucía en su conjunto, la iniciativa había obtenido una holgada mayoría.

La dinámica política demostró, una vez más, la imposibilidad de «poner puertas al campo», compeliendo a la confección de un «traje a medida». Así es, el rechazo del referéndum en la provincia de Almería obligó a la reforma, mediante la Ley Orgánica 12/1980, de 18 de diciembre de 1980¹⁶¹, de la, recientemente promulgada —el 18 de enero del propio año—, Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum. En virtud de la modificación, concretamente del tenor de su artículo 8.4, se determinó la no comunicación de efectos de la falta de aprobación de la iniciativa en una o varias provincias al resto de las provincias que sí habían obtenido la mayoría requerida, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo electoral en el conjunto del ámbito territorial en el que se había convocado tal referéndum. Se habilitaba así a las provincias que habían obtenido la mayoría exigida para continuar el cauce especial iniciado, enervando la posibilidad de paralización del proceso auto-

¹⁵⁸ Vid., por todos, Agustín Ruiz Robledo, «El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en Balaguer Callejón, Cámara Villar, Cano Bueso, Rodríguez y Ruiz Robledo, *Curso de Derecho público de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 17 a 32.

¹⁵⁹ Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 24, de 28 de enero de 1980.

¹⁶⁰ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 23 de enero de 1980.

¹⁶¹ Se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1980.

nómico o, incluso, la alternativa, afirmada por algún sector, de frenar el proceso hasta que transcurrieran cinco años.

Con todo, lo más «original» de la reforma legal no consistió en lo apuntado, sino en la posibilidad, introducida en la propia Ley Orgánica 12/1980, de que las Cortes Generales sustituyeran la iniciativa autonómica del artículo 151 mediante la aprobación de una ley orgánica, eso sí, con el requisito de que el pertinente acuerdo fuera adoptado a petición de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias donde hubiera fracasado la ratificación de la iniciativa y siempre que se dieran las condiciones de aprobación mayoritaria anteriormente descritas. La atípica prescripción, de dudoso acomodo con el tenor de la Constitución, comportaba una ampliación del ámbito de actuación de las Cortes Generales previsto en la letra a) del artículo 144, en cuya virtud éstas pueden *«Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143»*.

La singular previsión legal se hizo realidad de forma paralela, por medio de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica¹⁶²; Ley Orgánica de artículo único, en virtud de cuyo tenor literal: *«Habiéndose producido la solicitud de los Diputados y Senadores de la provincia de Almería, a la que alude la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las Cortes Generales, por los motivos de interés nacional a los que se refiere el Título VIII de la Constitución, declaran sustituida en esta provincia la iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución.»*

No puede dejar de afirmarse, conforme en su momento destacara Muñoz Machado, que la sustitución de la iniciativa local prevista por el artículo 144.c) parece estar referida a la iniciativa autonómica del artículo 143, que conduce a la autonomía de segundo grado o menos plena, y no al procedimiento de acceso al autogobierno *ex* artículo 151.1. Consecuentemente, sin perjuicio de que, políticamente, la considerada decisión del legislador pudo estar plenamente justificada, desde el punto de vista técnico arroja notables sombras.

En todo caso, lo cierto es que, como consecuencia de esta Ley, por Real Decreto 242/1981, de 24 de febrero, se convocó la Asamblea de Diputados y Senadores andaluces, que elaboraron el Proyecto de Estatuto. Finalmente, mediante el Real Decreto 1835/1981, de 20 de agosto¹⁶³, se sometió el Proyecto a referéndum, que fue celebrado el día 20 de octubre de 1981.

La constitución formal de la Comunidad vendría de la mano de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁶⁴.

Constituida la Comunidad, las primeras elecciones andaluzas se celebraron el 23 de mayo de 1982, constituyéndose su Parlamento el siguiente

¹⁶² Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre.

¹⁶³ El Real Decreto se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 204, de 26 de agosto.

¹⁶⁴ El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982.

21 de junio, registrándose en los comicios una mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español.

4.3.2.3. *El Principado de Asturias*

De conformidad con el tenor de los «Pactos Autonómicos» de 1981, Asturias se constituyó en Comunidad Autónoma uniprovincial, por la vía del artículo 143 de la Constitución, a partir de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias¹⁶⁵.

El nuevo ente autonómico, con la denominación de Principado de Asturias —*ex art. 1.2*—, comprende el territorio de los municipios ubicados dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo —que ulteriormente paso a denominarse provincia de Asturias—¹⁶⁶.

Las primeras elecciones a la Junta General del Principado, así como a las Asambleas legislativas de las restantes doce Comunidades Autónomas constituidas en lo sucesivo, se celebraron con fecha de 8 de mayo de 1983, reuniéndose en sesión constitutiva el siguiente día 31 de mayo.

4.3.2.4. *Cantabria*

Asimismo, por la vía del artículo 143 y como Comunidad Autónoma uniprovincial, la provincia de Santander, escindida de la Comunidad de Castilla y León, accedió al autogobierno por medio de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria¹⁶⁷.

Celebrados los primeros comicios electorales a la Asamblea Regional de Cantabria el 8 de mayo de 1983, su sesión constitutiva tuvo lugar el siguiente día 27 de mayo.

4.3.3. *Tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra*

4.3.3.1. *La generalización de la vía del artículo 143*

Conforme se ha indicado, a partir de los «Pactos Autonómicos» de 1981 el proceso constitutivo de la entidades autonómicas se canalizó por la vía

¹⁶⁵ La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Asturias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982; insertándose ulteriormente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, núm. 15, de 25 de enero de 1982.

¹⁶⁶ *Cfr.* Ley 1/1983, de 5 de abril, de denominación de la provincia de Asturias, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 7 de abril. Su artículo único dispone: «La actual provincia de Oviedo se denominará provincia de Asturias, manteniéndose el nombre de Oviedo para su capital. Las referencias que al antiguo nombre se hubieren realizado por los órganos del Estado u otros organismos públicos se entenderán hechas, en lo sucesivo, a la nueva denominación.»

¹⁶⁷ El Estatuto de Autonomía para Cantabria se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982.

del artículo 143 de la Constitución, cuyas prescripciones han de complementarse con lo dispuesto por el artículo 146.

El procedimiento descrito en el meritado precepto puede calificarse como procedimiento general de elaboración de los Estatutos, por cuanto susceptible de aplicación a los territorios que accedan al autogobierno tanto por la vía del artículo 143 como de su Disposición Transitoria Primera, además de a los que se constituyan en Comunidad Autónoma a tenor de lo dispuesto por el artículo 144, si bien, en los supuestos de su letra *b*), sólo en el caso de que las Cortes Generales se limiten a «autorizar» y no opten por «acordar» un Estatuto de Autonomía, imponiendo un procedimiento específico.

Respecto del procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía, dispone el artículo 146: «*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.*» En mérito del reproducido precepto, la elaboración del texto del Estatuto es propia de los representantes políticos de las instancias territoriales que opten al autogobierno, correspondiendo la aprobación definitiva a las Cortes Generales, quienes podrán introducir las enmiendas que estimen pertinentes.

A tenor de los referidos preceptos, en el verano de 1982 se aprobarían siete Estatutos de Autonomía, concretamente los siguientes:

- la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja¹⁶⁸;
- la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia¹⁶⁹;
- la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹⁷⁰;
- la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón¹⁷¹;
- la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha¹⁷²;
- la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias¹⁷³; y

¹⁶⁸ El texto del Estatuto de Autonomía de La Rioja fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 146, de 19 de junio de 1982.

¹⁶⁹ El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 146, de 19 de junio de 1982.

¹⁷⁰ La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 164, de 10 de julio de 1982.

¹⁷¹ El texto del Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁷² El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁷³ El Estatuto de Autonomía de Canarias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

— la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra¹⁷⁴.

Aprobados así los Estatutos, en principio, las siete Comunidades accedieron al techo competencial establecido por el artículo 148.1, debiendo esperar cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 148.3, para ampliar su ámbito de competencias. Empero, lo cierto es que la generalización de la vía del artículo 143 no comportó una homogeneización en absoluto del nivel de autogobierno. En efecto, al margen de las «Comunidades históricas» y del singular supuesto de Andalucía, otras tres Comunidades van a acceder, de forma inmediata y sin tener que esperar el transcurso del plazo de cinco años, al nivel máximo de autonomía, superando en bastante el elenco competencial del artículo 148.1.

Consecuentemente, son siete las Comunidades que, sin perjuicio de peculiaridades de mayor o menor calado, acceden *ab initio* al nivel máximo de autogobierno. Se trata, además del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, por un lado, de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de Canarias —ambas mediante la aprobación de sendas leyes de transferencias de competencias de titularidad estatal, *ex art.* 150.2 de la Constitución— y, por otro, de la Comunidad Foral de Navarra —por la vía del amejoramiento del fuero, *ex* Disposición Adicional Primera de la Constitución—.

Antes de considerar sumariamente los tres supuestos referidos, ha de recordarse que los siete entes autonómicos conformados en este tercer impulso celebraron sus comicios electorales con fecha de 8 de mayo de 1983, constituyéndose ulteriormente sus Parlamentos en la siguiente secuencia: el 20 de mayo las Cortes de Aragón; el 24 de mayo la Diputación General de La Rioja; el 28 de mayo la Asamblea Regional de Murcia; el 30 de mayo el Parlamento de Canarias; el 31 de mayo las Cortes de Castilla-La Mancha; el 7 de junio las Cortes Valencianas; y el 8 de junio el Parlamento de Navarra.

4.3.3.2. *La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano*

Conforme se ha indicado, una de las consecuencias de la vía de acceso a la autonomía y aprobación de los Estatutos fijada por los «Pactos Autonómicos de 1981» fue que, aprobada la norma institucional básica, las Comunidades accedieron al techo competencial establecido por el artículo 148.1, debiendo esperar cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 148.3, para ampliar su ámbito de competencias.

Ahora bien, pese a ello no puede ignorarse que por la vía de las leyes marco y de las leyes de transferencia o delegación, previstas por los apar-

¹⁷⁴ La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

tados 1 y 2 del artículo 150, dicho ámbito competencial podía ser ampliado. Y así ocurrió.

Recuérdese a este respecto el peculiar supuesto de las Comunidades canaria y valenciana. En ambos casos, mediante, respectivamente, la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Autónoma de Canarias, y la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Valenciana¹⁷⁵, de forma paralela a la constitución de las respectivas Comunidades se atribuyeron a las mismas materias comprendidas en el artículo 149.1 de la Constitución, dándose así «cobertura constitucional» a las atribuciones asumidas por sus Estatutos de Autonomía, cuyo tenor excedía *icto oculi* el marco competencial delimitado por el artículo 148.1.

El primer párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica 11/1982 lo declara de forma inequívoca: *«Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que, por su naturaleza y por imperativo constitucional, así lo exijan, de acuerdo con los criterios que a continuación se establecen: [...]»*¹⁷⁶.

Más claro resulta aún el tenor del primer párrafo del artículo 1.1 de la Ley Orgánica 12/1982: *«Por la presente ley, el Estado, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución, transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución de acuerdo con los siguientes criterios: [...]»*. En el supuesto valenciano¹⁷⁷ ha de tenerse presente que, con una correcta técnica legislativa, la ulterior Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana —a la que me refiero posteriormente—, incorporó al Estatuto la titularidad sobre las competencias transferidas por la citada Ley Orgánica 12/1982, cuya derogación, para reafirmar la asunción estatutaria de las competencias, fue determinada de forma expresa por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo¹⁷⁸. De conformidad con el apartado tercero de su Preámbulo, *«mediante la presente Ley se procede a derogar la indicada Ley Orgánica de transferencia, más que por una necesidad técnica, pues ha quedado sin efecto por la reforma del Estatuto, como confirmación de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalitat Valenciana, y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias»*.

¹⁷⁵ Ambas leyes orgánicas —LOTRACA y LOTRAVA— fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto.

¹⁷⁶ Véase Prada Fernández de Sanmamed, «La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias. Naturaleza, eficacia y significación de la Ley», en *Revista del Foro Canario*, núm. 74, 1988, pp. 11 a 36.

¹⁷⁷ Al respecto, véase Lluís Aguiló Lucía, «La vía valenciana a la autonomía: una perspectiva jurídica», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 3, 1981.

¹⁷⁸ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

4.3.3.3. *El mejoramiento del fuero: la Adicional Primera y Navarra*

La Disposición Adicional Primera de la Constitución, consecuencia de la singularidad de su dinámica histórica, afirmó el respeto de los derechos históricos de los territorios forales —es decir, las tres provincias vascas y Navarra—, añadiendo que «*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*». Desde dichos postulados, la especialidad del supuesto considerado radicaba, dicho lisa y llanamente, en la supresión del trámite de iniciativa de constitución del proceso autonómico.

Empero, habiendo optado los territorios del País Vasco por constituirse en Comunidad Autónoma conforme al procedimiento de la Disposición Transitoria Segunda, anteriormente referido, tan sólo Navarra, en virtud de los «Pactos Autonómicos de 1981», acudió a la singular vía de acceso al autogobierno de la Adicional Primera: el mejoramiento del fuero; cuya base, escriben González-Trevijano Sánchez y Núñez Rivero, radica en que «es el único de los territorios españoles que han conservado a lo largo de su historia un sistema de organización territorial propio. Incluso, durante la configuración fuertemente centralista del régimen del general Franco, su apoyo incondicional a la causa nacional durante la Guerra Civil le valió el mantenimiento de ciertos privilegios forales, así como algunas ventajas económicas a través de su Concierto».

Presupuesto lo anterior, antes de proceder a su sumario análisis, ha de tenerse en cuenta que la Constitución establecía, como alternativa, un procedimiento especial para Navarra, si bien circunscrito al supuesto de que dicha Comunidad hubiera optado por incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, la Disposición Transitoria Cuarta dispone: «*1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.*»

El cauce procedimental finalmente seguido, el de la Adicional Primera¹⁷⁹, se concretó, de esta forma, en un acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, previa la oportuna negociación, afirmado positivamente por medio de la ya citada Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que

¹⁷⁹ Vid. Corcuera Atienza, «Los Derechos históricos de los Territorios forales», en la obra colectiva, dirigida por Trujillo, López Guerra y González-Trevijano, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 573 a 603.

actualiza las peculiaridades forales y, particularmente, el sistema de financiación, articulado vía Concierto Económico¹⁸⁰.

La meritada Ley, aunque tiene como rúbrica la de «Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral», conforme ha declarado el Tribunal Constitucional constituye un auténtico Estatuto de Autonomía, es decir, la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma.

En efecto, conforme tuviera ocasión de afirmar el Tribunal en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 3: «El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar —mediante lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución— y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica 13/1983, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de “Comunidades Autónomas”, sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que hayan adoptado, para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y se emplea el término de “Estatuto de Autonomía” para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así en la misma Disposición Adicional Primera CE se especifica que por la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específico, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo sentido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico.»

¹⁸⁰ El Convenio Económico, que sustituyó al establecido por el Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fijó la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armonizó su peculiar régimen fiscal con el general del Estado, fue suscrito por ambas partes con fecha de 31 de julio de 1990. Aprobado por el Parlamento de Navarra el día 20 de septiembre de 1990, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, fue finalmente aprobado por las Cortes Generales mediante la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se establece el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 23, de 26 de enero de 1991. En virtud del mismo se establece un cupo con el cual debe la Comunidad contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, recaudando posteriormente su importe por medio de gravámenes que la Comunidad puede establecer.

Ha de tenerse presente que la Ley reguladora del Convenio ha sido objeto de tres modificaciones ulteriores: primera, la establecida por la Ley 13/1993, de 13 de diciembre, en orden a su adaptación a las leyes del IVA y de Impuestos especiales —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 298, de 14 de diciembre—; segunda, por la Ley 19/1998, de 15 de junio —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 143, de 16 de junio—; y, tercera, por la reciente Ley 25/2003, de 15 de julio —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 169, de 16 de julio—.

El Alto Tribunal rechazaba frontalmente, a partir de aquí, el argumento esgrimido por la representación del Parlamento de Navarra, el supuesto más singular del proceso autonómico, de que la Comunidad Foral no era una Comunidad Autónoma, presupuesto el camino seguido para actualizar su régimen foral —el cual, se postulaba, goza de un carácter estrictamente paccionado, a diferencia de lo que acontece en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en las que no puede hablarse en sí de un auténtico pacto—; idea implícita en ulteriores pronunciamientos del Supremo Intérprete: por todas, sus Sentencias 28/1984, de 26 de febrero, y 94/1985, de 29 de julio.

4.3.4. *Cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA»*

Aunque hubo de hacerse frente a cierta oposición mostrada al proyecto autonómico castellano-leonés por las provincias de Segovia y León, el grueso del proceso se completaría el 25 de febrero de 1983, fecha de aprobación de los restantes cuatro Estatutos de Autonomía, esto es, los de Extremadura, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León, quedando de esta manera finalmente estructurado el territorio español —salvo Ceuta y Melilla— en Comunidades Autónomas. Se trata de las siguientes disposiciones:

- la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura¹⁸¹;
- la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares¹⁸²;
- la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁸³, y
- la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León¹⁸⁴.

Constituidas la totalidad de las Comunidades, la definitiva regionalización del Estado español culminaría, conforme ya se ha indicado, con la celebración de los primeros comicios electorales autonómicos, celebrados con fecha de 8 de mayo de 1983, de forma conjunta con las segundas elecciones municipales. Su resultado, reproduciendo el registrado en las elecciones generales de octubre de 1982, registró una significativa victoria del Partido Socialista Obrero Español.

¹⁸¹ El Estatuto de Autonomía de Extremadura fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 49, de 26 de febrero de 1983.

¹⁸² La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

¹⁸³ El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

¹⁸⁴ El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 2 de marzo de 1983.

Por lo que respecta a la concreta constitución de las cuatro Comunidades ahora consideradas, su secuencia fue la siguiente: el 21 de mayo de 1983 celebraron su sesión constitutiva las Cortes de Castilla y León y la Asamblea de Extremadura; el siguiente día 31 se constituyó el Parlamento de las Islas Baleares; finalmente, el día 8 de junio se celebró la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid.

A partir de entonces se constata una estabilización progresiva del sistema, en la que, conforme se ha destacado con anterioridad, va a cobrar un papel de primera relevancia el Tribunal Constitucional, a quien corresponde el mérito, ante la excesiva —y cuestionable— judicialización del proceso autonómico generada por los actores políticos, de haber limado asperezas, perfilando las aristas del modelo territorial querido por el Constituyente.

4.3.4.1. *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español*

Mención específica merece el acceso de la provincia de Madrid al régimen autonómico, articulado a partir de la habilitación que el artículo 144.a) de la Constitución realiza a las Cortes Generales para que «*por motivos de interés nacional*» y mediante ley orgánica configure una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1¹⁸⁵.

La prescripción constitucional tenía por objeto habilitar la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales y era especialmente apropiada para ubicar la provincia de Madrid en el mapa autonómico.

El acceso al autogobierno de la Comunidad de Madrid no estuvo, sin embargo, exento de avatares.

Conforme nos narra Piñar Mañas¹⁸⁶, fueron tres las soluciones alternativas que se manejaron para dar respuesta a la autonomía madrileña:

Primera, y la que sin duda fue menos tenida en cuenta: conceder un Estatuto especial para «Madrid-Área Metropolitana», incluyendo el resto de la provincia en las Comunidades Autónomas limítrofes. La cuestión fue abordada ya en el proceso constituyente, en relación con el artículo 5 del Texto constitucional, pues hubo quien apoyó que en el mismo se hiciese una mención expresa a un Estatuto especial de Madrid. La propuesta, a semejanza, por ejemplo, de México Distrito Federal o de Washington Distrito Federal, tenía por objeto crear una suerte de «Madrid Distrito Federal», con-

¹⁸⁵ A esta cuestión me he referido con anterioridad; *vid.* Arévalo Gutiérrez, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, especial monográfico *La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, Madrid, 2003, específicamente pp. 414 a 418.

¹⁸⁶ *Vid.* «Madrid y su encuadre en el “Estado de las Autonomías”», en la obra colectiva de Enrique Alonso García, Luis Ignacio Ortega Álvarez, José Luis Piñar Mañas y Miguel Sánchez Morón, dirigida por García de Enterría y Martínez Carande, *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 21 a 29.

firiendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado¹⁸⁷.

Segunda: incluir la provincia de Madrid en el seno de alguna de las Comunidades castellanas en proceso de gestación, fundamentalmente en Castilla-La Mancha, opción por la que se decantaron inicialmente la práctica totalidad de los representantes parlamentarios de Madrid. Tal es así que, como vimos, el anteriormente citado Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega¹⁸⁸, estableció, en el apartado 1 de su Disposición Adicional la eventualidad de la incorporación de la provincia de Madrid; cierto es que el propio Preámbulo reconocía, para evitar malas conclusiones precipitadas, que dicha referencia en modo alguno predeterminaba su incorporación a ésta u otra entidad territorial. El ulterior proceso se desarrollaría, sin embargo, a partir de la idea de que la integración no se produjera en régimen de absoluta igualdad, sino conservando un cierto grado de autogobierno para Madrid, derivado de la existencia del Área Metropolitana y de su condición de Capital del Estado, lo que comportó el lógico rechazo de los representantes castellanos, dejándose expedito el camino para la configuración de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Tercera: constituir Madrid en «Comunidad Autónoma uniprovincial», accediendo la provincia de Madrid al autogobierno sin el establecimiento de un régimen previo de preautonomía.

En esta última línea, el proceso de constitución de la Comunidad de Madrid, previo acuerdo al respecto por parte de la Diputación Provincial de Madrid, se artículo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144.a) de la Constitución, al autorizar las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, la constitución de una Comunidad Autónoma de ámbito provincial que no reunía las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

La autorización legislativa tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio¹⁸⁹, destacando su Preámbulo la singularidad de que en dicha provincia, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, reside la Capital del Estado. En virtud del artículo 1: «*Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.*»

El propio Legislador estatal determinaría el procedimiento de constitución de la Comunidad de Madrid, ex artículo 2: «*El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Cons-*

¹⁸⁷ Los inconvenientes de la institucionalización de un «Madrid Distrito Federal», puestos ya de relieve en su día por Piñar Mañas (*op. cit.*, p. 24), han sido destacados recientemente por González-Trevijano Sánchez, «El territorio y la organización territorial de la Comunidad de Madrid», Capítulo 3 de la obra colectiva, coordinada por Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, editados por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1999, p. 57.

¹⁸⁸ Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 273, de 15 de noviembre de 1978. Las prescripciones del meritado Real Decreto-ley 32/1978 serían complementadas por el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre, publicado en el propio *Boletín Oficial del Estado*, núm. 273, de 15 de noviembre de 1978.

¹⁸⁹ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 173, de 21 de julio de 1982.

titución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.»

A partir de dichas prescripciones se presentó un primer Proyecto de Estatuto¹⁹⁰, que caducaría por la conclusión de la Legislatura estatal. Constituidas las nuevas Cortes Generales, tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, el nuevo Gobierno socialista remitió al Congreso de los Diputados un remozado Proyecto de Estatuto, prácticamente reproducción literal del texto caducado¹⁹¹. Sobre la base del Informe elaborado por la Ponencia legislativa constituida al efecto¹⁹², la Comisión Constitucional del Congreso aprobó su Dictamen¹⁹³. El Pleno del Congreso procedería al debate y votación del Dictamen de la Comisión en su sesión de 25 de enero de 1983¹⁹⁴. En el trámite en el Senado el texto del Dictamen de la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial sería aprobado por el Pleno en su sesión del día 17 de febrero de 1983, con diversas enmiendas respecto del remitido por el Congreso¹⁹⁵. El Congreso de los Diputados volvería a considerar el texto del Proyecto en su sesión de fecha 22 de febrero de 1983, procediendo a la aprobación de todas las enmiendas introducidas por el Senado y a la ulterior aprobación definitiva del Estatuto¹⁹⁶.

Quedó así aprobado el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mediante la ya referida Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, surgiendo lo que, certeramente, García de Enterría ha definido como «una Comunidad Autónoma particular, quizá la que exhibe un cortejo de títulos históricos de menor entidad, pero no por eso la que puede invocar en su favor menos razones objetivas»¹⁹⁷. Al respecto ha de recordarse que el vigente artículo 1 del Estatuto, en su apartado 1, sintetiza el hecho diferencial en que se basa la voluntad fundadora de esta «Comunidad Autónoma particular»: *«Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autó-*

¹⁹⁰ El Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 100-I, de 31 de agosto de 1982.

¹⁹¹ Su texto fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-I, de 3 de diciembre de 1982.

¹⁹² El Informe de la Ponencia se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-I-1, de 15 de enero de 1983.

¹⁹³ El Dictamen de la Comisión fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-II, de 24 de enero de 1983.

¹⁹⁴ El texto aprobado se insertó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-III, de 29 de enero de 1983.

¹⁹⁵ Resultó publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, Serie II, núm. 2(e), de 22 de febrero de 1983.

¹⁹⁶ La versión definitiva del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid figura en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-V, de 1 de marzo de 1983.

¹⁹⁷ Cfr. García de Enterría y Martínez Carande, en el «Prólogo» a la obra colectiva *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, op. cit., pp. 12 y 13.

Para el análisis detallado de su contenido *vid.* dos obras colectivas: Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid, 1987, y Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit.

*noma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica»*¹⁹⁸.

No puede cerrarse este epígrafe sin recordar que está pendiente la articulación de un régimen especial para la villa de Madrid, capital del Estado. Reténgase a este respecto que el propio Preámbulo de la meritada Ley de autorización disponía que la capitalidad *«exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid»*; declaración programática que, en términos prescriptivos, se complementa con lo dispuesto por el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual: *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias»*.

4.3.4.2. El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia

De la cláusula del artículo 144.c) —norma de cierre del sistema— hicieron uso las Cortes Generales, asimismo, para dar respuesta al singular supuesto de Segovia, única provincia que no se había integrado en el proceso autonómico y había intentado su constitución como Comunidad Autónoma uniprovincial, frustrada la cual Segovia se habría convertido en un supuesto singular en el marco de la organización territorial española, restando como una Corporación local sometida al régimen común de las entidades de dicho género en un Estado conformado territorialmente en su totalidad.

Ante dicha alternativa, mediante la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de incorporación a la Comunidad Autónoma de Castilla y León¹⁹⁹, las Cortes Generales acordaron su incorporación al proceso autonómico de Castilla y León, región a la que, afirma su Exposición de Motivos, *«está, conforme a los criterios del artículo 143.1 de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos y de cuyo régimen provisional de autonomía forma parte»*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre, concluiría la plena conformidad a la Constitución de la referida decisión, procediéndose así al cierre del mapa autonómico. Su Fundamento Jurídico 3, declaró al respecto: *«La raíz misma del Estado autonómico postula la nece-*

¹⁹⁸ La redacción del precepto transcrito es la introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. El texto originario, mucho más lacónico, se limitaba a afirmar lo que sigue: *«El pueblo de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la nación española.»*

Sobre el hecho diferencial madrileño y las peculiaridades que justifican la constitución de la Comunidad Autónoma, véase Fernández Rodríguez, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», Capítulo 1 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 1 a 15.

¹⁹⁹ La Ley Orgánica 5/1983 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 2 de marzo de 1983; posteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 5, extraordinario, de 10 de marzo de 1983.

saría articulación entre unidad y diversidad, pues el componente diferenciador, sin el cual “no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías”, tiene límites establecidos por el constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad, sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 2.a)], y otras en función de un interés nacional, que, aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad. Siendo, como es, esto así en la relación potencialmente conflictiva entre tal o cual Comunidad y el Estado o la Nación, con mayor motivo existirán límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener de configurarse como Comunidad Autónoma uniprovincial, puesto que las provincias *uti singuli* no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del artículo 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica, como ya dijimos al final del fundamento anterior. En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales del 143.2 de la CE, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional. La facultad del 144.c) de la CE es así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la CE, “una norma de cierre del sistema” [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 3.a)], esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico. La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional. Bien entendido que tampoco esta facultad del 144.c) de la CE es ilimitada, pues en el juego de contrapesos propio de la regulación de la autonomía este mecanismo tiene también sus límites, ya que sólo cabe que las Cortes lo ejerzan respecto a las Corporaciones del 143.2 de la CE, esto es, no respecto a los territorios citados en las disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta y sólo por motivos de interés nacional.»

4.3.4.3. *La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León*

La prescripción contenida en el artículo 143 de la Constitución dejaba sin resolver algunas cuestiones de especial relevancia práctica. Quizás la más significativa era la relativa a la titularidad de la iniciativa autonómica y, por

ende, la eventual capacidad de disposición sobre la misma una vez constituida la asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución.

Cabe recordar al respecto que no se trata de una mera hipótesis de laboratorio, habida cuenta de que la Diputación Provincial de León suscitó una cuestión del género, como consecuencia de la revocación que, mediante Acuerdo de 13 de enero de 1983, hizo de su previo Acuerdo, de 16 de abril de 1980, con el que había ejercido la iniciativa del proceso autonómico a que alude al artículo 143.2 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, empero, zanjó la cuestión en su Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre. Su Fundamento Jurídico 5, sin dejar lugar a la duda y exonerándonos de ulterior comentario, afirma que: «5. De acuerdo con el artículo 143.2 de la Constitución Española, regla común en la materia y de aplicación en el presente caso, “la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla”. Quiere esto decir bien a las claras que se atribuye a la Diputación Provincial y a los Municipios, estos últimos en la cuantía que se acaba de indicar, la facultad de impulsar la constitución de la provincia en Comunidad Autónoma o la de constituir una tal Comunidad con otras provincias que manifiesten asimismo una voluntad concordante. Esto es precisamente lo que hicieron en el mes de abril de 1980 una mayoría suficiente de municipios leoneses y la misma Diputación Provincial. Con los acuerdos adoptados en tal sentido se produce, por tanto, un impulso del proceso de constitución de la Comunidad Autónoma, impulso sin el cual ésta no podría constituirse o no podría abarcar a la provincia en que faltan, a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede al artículo 144.c) de la Constitución. Sin embargo, que tal impulso inicial sea necesario —salvo la hipótesis excepcional indicada— no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo y que, como pretenden los recurrentes, la revocación del acuerdo de la Diputación Provincial, o del de suficiente número de Ayuntamientos, haya de suponer que la provincia de que se trate tenga que considerarse excluida de la Comunidad Autónoma en cuestión. Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega: según el artículo 146 una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas elaborará un proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley. El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y Municipios, sino que es un nuevo órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto, y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus

efectos. Admitir que tras la convocatoria de la asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución cualquier provincia puede desvincularse del proceso sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede poner fin al proceso autonómico obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto también diferente. La ordenación del proceso obliga más bien a la conclusión contraria: los actos a que se refiere el artículo 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase. En el caso que nos ocupa el acuerdo de revocación fue adoptado por la Diputación de León en un momento, el 13 de enero de 1983, posterior no sólo a la convocatoria de la asamblea a que alude el artículo 146 de la Constitución, sino posterior también a la recepción en el Congreso de los Diputados del proyecto que dicha asamblea adoptó y la publicación del mismo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados —que se publicó por primera vez el 26 de septiembre de 1981 y por segunda, tras las elecciones generales de octubre de 1982, el día 2 de diciembre de 1982— tras el examen por la Mesa a que alude el artículo 136 del Reglamento correspondiente. Ello significa que a las consideraciones hechas hasta aquí cabría añadir otras que tuviesen en cuenta las consecuencias a derivar de la conversión del proyecto de la asamblea en proyecto de Ley que la Cámara ya ha hecho suyo. Lo que ya se ha dicho es, sin embargo, suficiente para concluir que, en el momento en que se adoptó, el acuerdo de 13 de enero de 1983 ya no podía privar al de 16 de abril de 1980 de una eficacia que se había agotado tiempo atrás.»

4.3.4.4. *El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*

Los «Pactos Autonómicos de 1981», al margen de la generalización del sistema y de la articulación de un concreto mapa territorial conformando un modelo institucional común, comportaron el impulso, primero, de un texto normativo destinado a racionalizar el proceso de regionalización, vía armonización, y, segundo, en los términos del artículo 158 de la Constitución, de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión.

El referido Fondo de Compensación Interterritorial había sido previamente establecido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas²⁰⁰, concretamente en mérito de su artículo 16, en el que se establecieron los principios generales y las

²⁰⁰ La Ley Orgánica 8/1980 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 1 de octubre. Con posterioridad ha sido modificada en diversas ocasiones, concretamente por la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 90, de 15 de abril—; por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 28 de diciembre—; por la Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 302, de 18 de diciembre—; por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, de 14 de diciembre—,

reglas básicas de dicho Fondo, remitiendo a una ley ordinaria su normativa específica. Con dicho objeto se procedió a la promulgación de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, por la que se regula el Fondo de Compensación Interterritorial²⁰¹, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado. Una segunda etapa se inició con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que derogó la anterior²⁰², en mérito de la cual dejan de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo sólo las más desfavorecidas, cuya relación se establecería cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A su vez, la misma ha sido sustituida por la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial²⁰³, cuyo contenido se analiza en un ulterior epígrafe de este trabajo.

Por su parte, la opción armonizadora respondía al criterio manifestado en el «Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías», que había aconsejado la oportunidad de elaborar «una posible Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico». La «Comisión Enterría», en efecto, estimaba que «la Constitución no permite interponer entre ella y los Estatutos de Autonomía una Ley general que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe —y aun reclama— la previsión de normas que, dejando a salvo la libertad dispositiva de aquéllos, ordene el imprescindible proceso de ajuste de las estructuras del Estado».

A partir de dicho criterio se elaboró un Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —la «LOAPA»—, con la finalidad de armonizar determinadas cuestiones y de definir el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afirmando así, vía legislativa, una concreta interpretación de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, empero, por la vía del extinto recurso previo de inconstitucionalidad, tuvo ocasión de conocer del Proyecto, oponiéndose frontalmente a la opción del Legislador, habida cuenta de que el rol de Intérprete Supremo de la Constitución sólo a él le corresponde, sin que vía legislativa pueda imponerse una concreta interpretación de la Carta Magna. La celeberrima Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, vino así a declarar la inconstitucionalidad de catorce de sus preceptos, negando al Proyecto

y por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre—.

²⁰¹ La originaria Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1984.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1988, de 13 de octubre, declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de dos referencias contenidas en sus artículos 7.4 y 10.2.

²⁰² La Ley 29/1990 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 71, de 23 de marzo de 1991.

²⁰³ La Ley 22/2001 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 123, de 23 de mayo de 2002.

de Ley tanto su carácter orgánico —*ex art. 81*—, como su naturaleza armonizadora —*ex art. 150.3*—.

El resultado fue la final aprobación de la pírrica Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico²⁰⁴, circunscrita al establecimiento de técnicas de colaboración, de escasa relevancia operativa —afectadas por la ulterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁰⁵, concretamente por las prescripciones de su Título I, modificadas parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero²⁰⁶; de las que, posteriormente, nos ocuparemos²⁰⁷—.

4.3.5. *La unificación de los procesos electorales (1991)*

La conformación del mapa territorial, generalizando la regionalización, planteó inmediatamente una cuestión operativa de notable relieve: la eventual proliferación de procesos electorales en el territorio español.

Los principales partidos de ámbito nacional, conscientes de las disfuncionalidades que podrían generarse —manifestadas ya en los «Pactos Autonómicos de 1981», que acordaron no reconocer la facultad de disolución anticipada del Parlamento al Presidente de la Comunidad; interdicción ora vulnerada ora modulada por algunas leyes autonómicas—, llegaron al acuerdo de racionalizar los respectivos procesos electorales de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 —todas menos el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía—, habilitando la celebración simultánea de las elecciones autonómicas y municipales.

Con dicho objeto se procedió a la modificación del artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General²⁰⁸, mediante la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo²⁰⁹, que introdujo una nueva prescripción en mérito de la cual las elecciones tendrán lugar el cuarto

²⁰⁴ La Ley del Proceso Autonómico fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 247, de 15 de octubre de 1983; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 251, de 20 de octubre de 1983.

²⁰⁵ La capital Ley 30/1992 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 311, de 28 de diciembre de 1992, así como en el *Boletín*, núm. 23, de 27 de enero de 1993.

²⁰⁶ La Ley 4/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 12, de 14 de enero de 1999; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 16, de 19 de enero, así como en el *Boletín*, núm. 30, de 4 de febrero.

²⁰⁷ Sobre el particular, *vid.* Alberto Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», en *Documentación Administrativa*, núm. 254-255, mayo-diciembre 1999, monográfico sobre *La reforma del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, pp. 59 a 89.

²⁰⁸ El texto originario de la Ley Orgánica 5/1985 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de junio de 1985; corrección de errores en el *Boletín* de 20 de enero de 1986.

²⁰⁹ La Ley Orgánica 8/1991 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 65, de 16 de marzo. El precepto considerado ha sido posteriormente modificado, sin afectar a lo que aquí importa, por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

domingo de mayo de cada cuatro años, terminando el mandato en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones²¹⁰.

La reforma electoral se concretaría, asimismo, en la modificación, vía ley orgánica, de los Estatutos de Autonomía que lo requerían —siete en total—; todas ellas con fecha de 13 de marzo de 1991: Región de Murcia —Ley Orgánica 1/1991—, Comunidad de Madrid —Ley Orgánica 2/1991—, Principado de Asturias —Ley Orgánica 3/1991—, Comunidad Valenciana —Ley Orgánica 4/1991—, Extremadura —Ley Orgánica 5/1991—, Castilla-La Mancha —Ley Orgánica 6/1991— y Cantabria —Ley Orgánica 7/1991—²¹¹.

Finalmente, en mérito de la reforma, el 26 de mayo de 1991 se celebraron, de forma conjunta, las elecciones autonómicas y locales, abriéndose así la III Legislatura de los Parlamentos autonómicos.

4.3.6. *Los «Pactos Autonómicos de 1992»: la ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143*

Una vez en funcionamiento los distintos regímenes autonómicos, transcurrido en bastante el plazo de cinco años establecido por el artículo 148.2 para la ampliación del techo competencial dentro del marco establecido en el artículo 149, comenzaron a generalizarse las demandas en este sentido, reivindicando la homogeneización del *quantum* de la autonomía.

Fueron dos las alternativas planteadas. De un lado, las Comunidades Autónomas interesadas postulaban la necesaria reforma estatutaria, de con-

²¹⁰ Vid. Aguado Renedo, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, pp. 65 y ss., y Aragón Reyes, «Reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, coordinados por el propio autor, t. II, Civitas, Madrid, 2001, pp. 281 y 282.

Me permito recordar la nada insignificante intervención que los Servicios Jurídicos de la Asamblea de Madrid tuvieron, de forma indirecta, en la conformación final del texto. En las palabras de quien, en aquel momento fue su Secretario General: «Una de las cuestiones a las que más tiempo hubo que dedicar a finales de 1990 y principios de 1991 fueron las modificaciones legislativas necesarias para poder celebrar elecciones autonómicas y locales en mayo de 1991, y evitar su deslizamiento hacia el mes de junio. Para alcanzar dicho objetivo hubo que modificar, casi a matacaballo, la Ley Orgánica del Régimen Electoral de 1985. Como dijo la prensa, todo un “encaje de bolillos” que, además, se vio complicado porque los redactores de la proposición de ley de modificación de la LOREL no tuvieron en cuenta que la Comunidad de Madrid había aprobado una ley habilitando a su Presidente a decidir la disolución de su Asamblea: el texto adelantaba las elecciones de aquellas Comunidades Autónomas cuyas Asambleas no podían ser disueltas anticipadamente por el Presidente. Redacté un informe explicando el problema y dando soluciones. El informe, como era de esperar, llegó a manos de la prensa y, durante algunos días, afortunadamente pocos, los medios se entretuvieron en señalar que el Secretario General de la Asamblea había descubierto un “agujero” jurídico. Como el roto no era difícil de arreglar, una vez superado ese pequeño problema mediante la modificación del proyecto en el Senado, todo se fue desarrollando sin mayores dificultades. La defensa ante el Congreso de la proposición de ley de reforma del Estatuto por la Presidencia de la Asamblea tuvo lugar el 5 de febrero de 1991.» Cfr. Gregorio Valero Jordana, «La Secretaría General de la Asamblea de Madrid (1990-1992)», en el monográfico de la *Revista Asamblea «La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico»*, op. cit., p. 373.

²¹¹ Las leyes orgánicas 1/1991 a 7/1991 fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

formidad con el artículo 148, en orden a incorporar nuevos títulos competenciales. Por otro, el Gobierno de la Nación defendía el recurso a la técnica del artículo 150.2, esto es, la transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, que dejaba abierta la puerta a su eventual «reversión» en favor del Estado.

Finalmente, la puesta en marcha de las previsiones constitucional y estatutarias sobre la ampliación de competencias se abordó concibiéndola como un proceso que afectaba a la esencia misma del Estado autonómico y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las instituciones que participan en el mismo. Como consecuencia de ello, de nuevo, el partido en el Gobierno, en este caso el PSOE, y la oposición mayoritaria, ahora el Partido Popular, llegaron al acuerdo de racionalizar el proceso de transferencias, tendiendo a la igualación competencial, por medio de los «Pactos Autonómicos» firmados el 28 de febrero de 1992, en los que se fijaban las bases para poner en práctica este proceso²¹².

La opción reflejada en los mismos es ecléctica, por cuanto se resuelve aplicar, de forma sucesiva, las dos alternativas postuladas, con el doble objetivo de racionalizar el proceso, posibilitando un funcionamiento ordenado y estable del Estado autonómico en su conjunto, y de dar satisfacción a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de asumir las nuevas competencias mediante la reforma de sus Estatutos. Conforme ha significado Corcuera Atienza, «de este modo, se dicta una originaria norma de transferencia, procediéndose a la ulterior reforma estatutaria. El complejo procedimiento garantizaba que la modificación sería igual, y que distintos procesos de revisión estatutaria no establecerían nuevas diferencias»²¹³.

El recurso al artículo 150.2 se materializó en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143²¹⁴. El tercer párrafo de su Exposición de Motivos —debería decir Preámbulo— precisaba al respecto: «*Presentando los Estatutos de Autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las Comunidades Autónomas, y en las dicciones con que, en concreto, aparecen formuladas en cada uno de ellos, su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus Entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas por todas las Administraciones Públicas.*»

²¹² Al respecto, Muñoz Machado, «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 85 a 106.

²¹³ Cfr. «La “cuestión regional” es España y la construcción del Estado autonómico», *op. cit.*, p. 113.

²¹⁴ La Ley 9/1992 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

Desde estas premisas, por lo que se refiere al ámbito material de la ampliación de competencias, la Ley fundaba su contenido en los siguientes criterios:

- 1.º Con carácter general, procura una adecuación de los diferentes títulos competenciales, de tal manera que se evita la proliferación de enunciados que, por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas, no resultan necesarios.
- 2.º Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 de la Constitución.
- 3.º Respecto de las competencias que aparecen como diferidas en los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta la falta de coincidencia entre ellos, efectúa un tratamiento homogéneo cuyo resultado es la consideración total del conjunto de materias que aparecen mencionadas, con independencia de que aparezcan en uno o en varios Estatutos.
- 4.º Asimismo, se incluyen de manera homogénea otras materias que aparecían recogidas en niveles competenciales diferentes y aquellas que, por suponer una extralimitación respecto de lo establecido en el artículo 148.2 de la Constitución, no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad.
- 5.º Contempla situaciones específicas que afectan a una sola Comunidad Autónoma —casos de Castilla y León, respecto de «denominaciones de origen», y de Baleares en materia de «protección de menores»—, o que únicamente afectan a una o varias Comunidades Autónomas en razón de sus condiciones geográficas.

En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluía: las interconexiones que se producen en diversas materias, exigiendo una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales; las condiciones y límites que para las mismas materias aparecen incorporadas con los Estatutos elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución; y, en algunas materias, aspectos de su ejercicio en los que resultaba conveniente prever la participación de las Comunidades Autónomas en la correspondiente Conferencia Sectorial.

Publicada y habiendo entrado en vigor la Ley Orgánica 9/1992, que da cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en los meritados «Pactos Autonómicos de 1992» y es título jurídico suficiente para dicha transferencia, procedía incorporarla al contenido mismo de los Estatutos de autonomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso. Así, en el año 1994 —no sin notables reticencias en Aragón y Canarias— se aprobarían en bloque las reformas de los distintos Estatutos:

- Principado de Asturias: Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de Reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, del Estatuto de Autonomía²¹⁵.
- Cantabria: Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²¹⁶.
- La Rioja: Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de Ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía²¹⁷.
- Región de Murcia: Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²¹⁸.
- Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²¹⁹; complementada con la paralela, y ya citada, Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la que se procedió a la derogación de la conocida como «LOTRAVA».
- Aragón: Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²⁰.
- Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²¹.
- Extremadura: Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²².
- Islas Baleares: Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²³.
- Comunidad de Madrid: Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²⁴.

²¹⁵ La modificación del Estatuto del Principado de Asturias se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994, y en el *Boletín*, núm. 57, de 8 de marzo de 1995. Asimismo, se insertó en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, núm. 110, de 14 de mayo de 1994.

²¹⁶ La reforma del Estatuto de Cantabria se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

²¹⁷ La ampliación de competencias del Estatuto de La Rioja fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Asimismo, se insertó en el *Boletín Oficial de La Rioja*, núm. 40, de 2 de abril de 1994.

²¹⁸ La reforma del Estatuto de la Región de Murcia se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

²¹⁹ La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

²²⁰ La modificación del Estatuto Aragón fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Con posterioridad se insertó en el *Boletín Oficial de Aragón*, núm. 42, de 6 de abril de 1994.

²²¹ La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

²²² La reforma del Estatuto Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Con posterioridad se insertó en el *Diario Oficial de Extremadura*, núm. 38, de 5 de abril de 1994.

²²³ La modificación del Estatuto de las Islas Baleares se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

²²⁴ La reforma de la Comunidad de Madrid, que afectó a los artículos 26, 27, 28 y 30 de la norma institucional básica, derogando su artículo 31, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

— Castilla y León: Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²²⁵.

Indudable consecuencia del proceso de ampliación competencial iniciado en 1992 son otras disposiciones sectoriales en las que no podemos aquí detenernos; permítasenos, empero, recordar que, con el intento nada velado de acallar las voces que, «clamando en el desierto», reclaman la reforma de la Constitución, la reforma del Reglamento del Senado aprobada por su Mesa, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 3 de mayo de 1994, aprobando el vigente Texto Refundido, se orientó en orden a reforzar la participación de las Comunidades Autónomas y, por ende, la propia configuración del órgano como «Cámara de representación territorial» mediante la disciplina de la «Comisión General de las Comunidades Autónomas» —arts. 55 a 56.bis.8—.

4.3.7. *La culminación del mapa territorial (1995): Ceuta y Melilla; la expectativa de Gibraltar*

El diseño territorial culminaría en 1995, de conformidad con la previsión establecida por la Disposición Transitoria Quinta del Texto Fundamental, en relación con su artículo 144, con la constitución de las poblaciones de Ceuta y Melilla en «Ciudades autónomas», operada mediante la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente ²²⁶.

Al respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 144.b) de la Constitución, como procedimiento excepcional de acceso a la autonomía, dada su inequívoca singularidad, preveía la eventualidad de que las Cortes Generales habilitaran para su constitución en Comunidades Autónomas a los «*territorios que no estén integrados en la organización provincial*».

En una primera lectura, puede afirmarse que la referida locución elíptica del artículo 144.b) estaba pensada para las poblaciones de Ceuta y Melilla —hasta entonces integradas en las provincias de Cádiz y Málaga, respectivamente— y, en su caso, para Gibraltar, territorio respecto del cual el Constituyente quiso dejar abierta la puerta ante la eventualidad de su incorporación final al Reino de España. Esta circunstancia, por su singularidad histórica, habilitaría el establecimiento de un régimen especial de autogobierno, el cual debería formalizarse por el cauce referido.

Ahora bien, no puede ignorarse, conforme nos narra Ruiz Robledo, que si bien la referida prescripción estaba pensada tanto para Gibraltar como para las «plazas de soberanía» norte-africanas de Ceuta y Melilla, una enmien-

²²⁵ La reforma del Estatuto de Castilla y León fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; insertándose ulteriormente en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 66, de 7 de abril de 1994.

²²⁶ Ambas Leyes Orgánicas fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 62, de 14 de marzo.

da *in voce* de Unión de Centro Democrático, estableciendo la Disposición Transitoria Quinta, excepcionaría a Ceuta y Melilla del régimen del precepto ahora considerado, al ordenar que, para constituirse en Comunidades Autónomas, debían decidirlo por mayoría absoluta de sus respectivos Ayuntamientos y si así lo autorizaban las Cortes Generales mediante una ley orgánica. De esta forma se impide, como sí permite el artículo 144.b) para el eventual supuesto de que Gibraltar se integre en el ámbito territorial de soberanía española, que el Estatuto de Ceuta y Melilla dependa exclusivamente de la voluntad del Parlamento nacional.

En efecto, en los términos de la referida Disposición Transitoria Quinta del Texto Constitucional, para los supuestos de Ceuta y Melilla: *«Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.»*

Lo cierto es, sin embargo, que ambos Estatutos se presentan formalmente como tributarios de la vía del artículo 144.b) de la Constitución. Así, los dos primeros párrafos del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/1995 disponen: *«El presente Estatuto de Autonomía, establecido de acuerdo con lo previsto en el artículo 144.b) de la Constitución Española, es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España. Con su aprobación, Ceuta accede a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española.»* En términos absolutamente idénticos se manifiestan los dos primeros párrafos de la Ley Orgánica 2/1995, para el supuesto de Melilla.

Los comicios electorales a sus Asambleas se celebraron con fecha de 28 de mayo de 1995, de forma conjunta con las elecciones que abrirían la IV Legislatura de las Comunidades constituidas al amparo del artículo 143. La sesión constitutiva de la Asamblea de la Ciudad de Melilla tendría lugar el siguiente 16 de junio.

Constituidas las dos Ciudades Autónomas, mediante el Real Decreto 1411/1995, de 4 de agosto, para Ceuta, y el Real Decreto 1412/1995, de 4 de agosto, para Melilla, se procedió a desarrollar la Disposición Transitoria Cuarta de sus respectivos Estatutos, estableciendo normas de traspaso de servicios del Estado y de funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en las referidas prescripciones estatutarias²²⁷.

Presupuesto lo anterior, aunque no podemos detenernos en su consideración, ha de tenerse presente que, no obstante su rúbrica, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla son auténticos poderes locales que carecen de la potestad legislativa. Así lo ha destacado expresamente el Tribunal Cons-

²²⁷ Los dos Reales Decretos fueron insertados en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 213, de 6 de septiembre de 1995; el de Ceuta fue objeto de corrección de errores en el *Boletín*, núm. 225, de 21 de septiembre.

titucional en el Auto 201/2000, de 25 de julio, respecto de Ceuta, y en el Auto 202/2000, de 25 de julio, respecto de Melilla, no admitiendo a trámite los respectivos recursos de inconstitucionalidad presentados por la Asamblea Legislativa de la primera y por el Consejo de Gobierno de la segunda contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La argumentación, en ambos supuestos, es idéntica: los órganos recurrentes carecen de legitimación para promover el recurso de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que Ceuta y Melilla no constituyen una Comunidad Autónoma, siendo su naturaleza institucional la de municipios —poderes locales— dotados de Estatuto de Autonomía.

4.3.8. *Las reformas posteriores; los «Acuerdos de 1996» y el proceso de reforma global de los Estatutos*

La dinámica del sistema autonómico pronto desbordó las previsiones iniciales más optimistas sobre el desarrollo de la vocación de autogobierno. Y no sólo por la incesante demanda relativa a la asunción de competencias —esencialmente en materia de sanidad y de educación, las grandes cuestiones pendientes; sin olvidar tanto el traspaso de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia como lo concerniente a la política de empleo—, sino, asimismo, por lo que respecta al rol asumido por las respectivas instituciones de autogobierno. Buena prueba de esto último es, desde la perspectiva actual, la ingenuidad de algunos de los criterios postulados en su día por la «Comisión Enterría»; de forma significada la limitación de los períodos de sesiones de los Parlamentos a cuatro meses al año y la interdicción de la percepción de retribuciones fijas y periódicas por sus miembros, compensados por el desarrollo de su función vía dietas²²⁸, así como la restricción del número de miembros del Consejo de Gobierno y la privación al Presidente de la Comunidad de la capacidad de disolución anticipada del Parlamento²²⁹.

Si a lo anterior se suma el cambio en la mayoría parlamentaria registrado en las elecciones generales de 1996 —con la victoria, sin mayoría absoluta, del Partido Popular; lo que obligó al pacto con las fuerzas «nacionalistas»—, lógico es colegir que, de nuevo, las exigencias operativas desbordaron las previsiones racionalizadoras, conduciendo a una nueva operación de *aggiornamento* de las prescripciones estatutarias.

²²⁸ A la cuestión me he referido ya en otras ocasiones. Véase Arévalo Gutiérrez, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, enero-abril 1995, p. 128; *idem.*, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 422, y 488 y 489.

²²⁹ *Vid.* Arévalo Gutiérrez, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 466 a 468.

El paso previo —en orden a la adaptación de su Estatuto, tardía, al proceso de ampliación competencial abierto en 1992— lo había dado ya un año antes Galicia, cuyas reivindicaciones autonomistas, en comparación con las otras Comunidades Autónomas, se concretaron en la aprobación de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia²³⁰. La finalidad de la Ley queda patente en su Exposición de Motivos —debería decir Preámbulo—. En efecto, los dos primeros párrafos de su apartado 1 afirman: «*Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 iniciaron la puesta en práctica de un proceso de equiparación competencial entre las diferentes Comunidades Autónomas, que se concretó en la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y en la posterior reforma de los distintos Estatutos de Autonomía. La Comunidad Autónoma de Galicia asumió competencias en virtud de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia, pero no se incluían en el mismo algunas de las competencias de las que actualmente se recogen en todos los Estatutos de Autonomía.*» Y añade ulteriormente, en su apartado 3: «*En cuanto al ámbito de la ampliación de competencias, la Ley basa su contenido en los siguientes criterios: 1. Incluye aquellos títulos competenciales que asumidos por las restantes Comunidades Autónomas no se recogen en la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia. 2. Incluye la equiparación en cuanto al contenido de las competencias, para aquellas que en la Ley Orgánica 1/1981 aparecen asumidas en niveles competenciales inferiores a los asumidos por las restantes Comunidades Autónomas. En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluye las interconexiones que se producen en diversas materias y que exigirían una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales.*».

Ya en 1996, como quiera que la Comunidad Valenciana había accedido al máximo nivel competencial por la citada Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, ante la insatisfacción, anteriormente constatada, tanto de la Comunidad Autónoma de Canarias —que había iniciado el proceso tendente a la reforma estatutaria en noviembre de 1991— como de la Comunidad Autónoma de Aragón, se afrontaría respecto de ambas la modificación de sus Estatutos, tendente, de un lado, a incrementar su nivel competencial y, de otro, a adaptar sus instituciones de gobierno. El proceso se concretaría con la paralela aprobación de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias²³¹, y de la Ley Orgáni-

²³⁰ La Ley Orgánica 16/1995 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 28 de diciembre.

²³¹ La Ley Orgánica 4/1996 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; ulteriormente se insertó el texto reformado en el *Boletín Oficial de Canarias*, núm. 6, de 13 de enero de 1997; corrección de errores en el *Boletín autonómico*, núm. 61, de 12 de marzo de 1997.

Su Exposición de Motivos es expresiva de su finalidad: «*En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto,*

ca 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón²³². Es importante destacar que las prescripciones de ambas leyes comportaron en realidad una reforma en bloque de las originarias determinaciones estatutarias.

El proceso de «reforma global» continuaría en 1997, con la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio²³³. La misma incidió, especialmente, en las cuestiones que afectaban al techo competencial de la Comunidad Autónoma, al régimen de designación de Senadores, al sistema electoral y a las normas de funcionamiento de las Cortes y del Gobierno regional.

En 1998 verían la luz las reformas globales de otros tres Estatutos de Autonomía, en concreto:

- Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de Reforma del Estatuto de la Región de Murcia²³⁴, que tiende a profundizar en la capacidad de autogobierno de sus instituciones, asumiendo mayor número de competencias y reforzando el funcionamiento y papel del Parlamento regional.
- Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid²³⁵. Se trata de una reforma sustancial de la norma institucional básica de la Comunidad de Madrid —un nuevo Estatuto—, que tiene dos objetivos claros, afirmados en el párrafo tercero de su Exposición de Motivos: el «marco institucional de la Comunidad de Madrid que afecta tanto al Gobierno autonómico y sus mecanismos de control como, fundamentalmente, a la Asamblea. Respecto de ésta, se trataba de reforzar sus funciones y de modificar algunas de las reglas básicas de su

la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte, la ampliación de las competencias de Canarias y, de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la “Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía”, que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto. La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones.»

²³² La Ley Orgánica 5/1996, como la anterior, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; posteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Aragón*, núm. 2, de 8 de enero de 1997; corrección de errores en el *Boletín autonómico*, núm. 61, de 12 de marzo de 1997.

²³³ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio.

²³⁴ La reforma del Estatuto de la Región de Murcia fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 143, de 16 de junio; insertándose posteriormente en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, núm. 140, de 20 de junio de 1998.

²³⁵ La nueva redacción del Estatuto de la Comunidad de Madrid se reproduce en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 162, de 8 de julio.

organización y funcionamiento y del estatuto de los Diputados, a fin de permitir a la misma desarrollar adecuadamente las funciones que le corresponden tanto en el ejercicio de la potestad legislativa como en el de las funciones de impulso y control del Gobierno autonómico. Esta adecuación era absolutamente inaplazable para permitir la elevación del nivel competencial de la Comunidad de Madrid que constituye el segundo objetivo básico de la reforma».

- Ley Orgánica 11/1998, 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Cantabria²³⁶, que se endereza en orden a incrementar los mecanismos de autogobierno, clarificar el marco institucional y ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma.

Y finalmente, a comienzos de 1999, el proceso de *aggiornamento* afectaría a otras cinco Comunidades, esto es:

- Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de Reforma del Estatuto del Principado de Asturias²³⁷. El párrafo tercero de su Exposición de Motivos declara: *«Transcurridos, pues, quince años desde la promulgación del Estatuto de Autonomía y tres desde la última ampliación de competencias, resulta procedente abordar nuevos cambios institucionales y competenciales que permiten profundizar en nuestra capacidad de autogobierno y alentar la participación, procurando el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial del Principado de Asturias.»*
- Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma del Estatuto de La Rioja²³⁸. La misma afecta a las disposiciones generales del Estatuto, a las competencias de la Comunidad Autónoma reconocidas en el mismo, a la regulación de sus instituciones, a la Administración autónoma, a las relaciones de la Comunidad Autónoma con otras Administraciones, tanto la local como la estatal, y a la economía y hacienda de la Comunidad.
- Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de Reforma del Estatuto de las Illes Balears²³⁹, cuyo artículo 1.2, de forma insólita, adopta como denominación exclusiva de la Comunidad Autónoma la correspondiente a la lengua catalana, que, junto a la castellana, tiene el carácter de idioma oficial —*ex art. 3*—.
- Ley Orgánica 4/1999, de 13 de enero, de Reforma del Estatuto de Castilla y León²⁴⁰, que no sólo afecta al ámbito competencial, sino que también profundiza en la capacidad de autogobierno de la Comunidad.
- Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de Reforma del Estatuto de

²³⁶ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre.

²³⁷ La reforma del Estatuto del Principado de Asturias fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

²³⁸ La modificación del Estatuto de La Rioja se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

²³⁹ El texto del Estatuto de las Illes Balears fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero.

²⁴⁰ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 14, de 22 de enero de 1999.

Extremadura²⁴¹. Su Exposición de Motivos es bien expresiva, en su conjunto, de la orientación del proceso de reforma global aquí considerado, por lo que procedo a su reproducción: «Transcurridos quince años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, desarrollada en este período con suficiente experiencia en la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, en la asunción y ejercicio de competencias previstas en el propio Estatuto, bien en su texto original o en la reforma derivada del pacto autonómico de 1992, en la organización, gestión y prestación de servicios y, en definitiva, en el proceso de aplicación del Estado de las Autonomías previsto en el Título VIII de la Constitución Española que sirve de marco y fundamento al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura; parece oportuno y conveniente proceder a una nueva reforma de la Ley institucional básica de Extremadura, en la que se trata de conseguir avances sustanciales en cuatro direcciones. La primera, clarificando las esferas correspondientes a los poderes legislativo y ejecutivo, de manera que permita un funcionamiento más correcto y mejor visualizado por los ciudadanos de la división de poderes en que se basa nuestro sistema político, abriendo, al mismo tiempo, la posibilidad de creación de nuevos órganos que coadyuven a esta mejora del funcionamiento institucional de la región. La segunda, ampliando las competencias susceptibles de ser asumidas, a través de los procedimientos permitidos por nuestra Constitución en materias tales como ferrocarriles, carreteras, centros de contratación, cultura, instituciones públicas de protección y tutela de menores, denominaciones de origen, protección del medio ambiente, defensa del consumidor y usuario, ordenación farmacéutica, ordenación del transporte de mercancías y viajeros, gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, etcétera. En tercer lugar se abre el Estatuto de forma que permita a cualquier fuerza política desarrollar sus propios criterios de gobierno, sin que la Ley fundamental suponga un corsé impeditivo para las diversas alternativas de Gobierno. En este sentido se ha posibilitado la aplicación de los distintos modelos de financiación autonómica. Asimismo, se permite la ampliación de las competencias locales a través de la transferencia o delegación de competencias a municipios y provincias. Por último, se modifican sustancialmente los procesos de investidura del Presidente de la Junta de Extremadura, facultando al Presidente de la Cámara para proponer candidatos, lo que simplifica grandemente este proceso, se amplían los períodos de sesiones de la Asamblea, se contempla y regula con precisión los supuestos de delegación legislativa, se posibilita la disolución anticipada de la Asamblea, dentro de ciertos límites, y sin alterar la duración de la legislatura originaria. En definitiva, se ha abordado una reforma en profundidad que, recogiendo la experiencia acumulada, tanto desde el Gobierno como desde los Grupos Parlamentarios, trata de racionalizar e introducir mejoras técnicas en diversos preceptos que tenían escasa aplicación o habían perdido vigencia por el cumplimiento de plazos previstos en la Constitución o en el propio

²⁴¹ La reforma del Estatuto de Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 109, de 7 de mayo.

Estatuto. Por todo ello, y en conclusión, la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura permite profundizar en la capacidad de autogobierno en orden a la homologación y consolidación del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución, asumir un mayor número de competencias, reformar el funcionamiento y papel tanto de la Junta de Extremadura como de la Asamblea».

El proceso, finalmente, ha culminado —*hic et nunc*— con dos reformas de signo bien distinto.

De un lado, y en aras de la homogeneización competencial, la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia²⁴². Mediante la misma, de acuerdo con el precedente de la referida Ley Orgánica 16/1995, se procede a una nueva ampliación competencial utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, transfiriendo a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, título competencial que ya había sido asumido por las demás Comunidades Autónomas.

De otro, la modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, determinada por estrictas exigencias funcionales, concretándose en la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo²⁴³. El objetivo de la misma, atendiendo a las disfuncionalidades constatadas en el pasado, expresión de las cuales fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, es establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos y eliminando el automatismo en favor del candidato que tenga mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se establece que para la designación del Presidente sea requisito imprescindible ostentar la condición política de Parlamentario de Navarra y, finalmente, que dicho Presidente esté investido de la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones, al margen de lo establecido al efecto para el supuesto de fracaso del proceso de investidura.

²⁴² La Ley Orgánica 6/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, de 8 de abril.

²⁴³ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 75, de 28 de marzo; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 53, de 30 de abril de 2001.