

El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación ★★

Sumario: I. PRELIMINAR: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EUROPA DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XX.—1.1. Los factores determinantes de la búsqueda de un nuevo equilibrio organizativo territorial entre las fuerzas centrípetas y centrífugas.—1.1.A). *Ad extra*: la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional.—1.1.B). *Ad intra*: las transformaciones socio-políticas y económicas en el sistema interrelacional poder central-poderes locales.—1.1.C). La descentralización política y el indeclinable principio de la unidad de la estructura estatal.—1.2. La afirmación de la «Región» como tercer nivel territorial en la estructura interna del Estado.—1.2.A). La «Regionalización» en los países de nuestro entorno cultural.—1.2.B). «Regionalización» y proceso de integración europea.—II. LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.—2.1. El carácter determinante de la cuestión territorial: la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones como «decisión política fundamental» del Constituyente español.—2.2. Los factores condicionantes del modelo constitucional.—2.3. La decisiva labor conformadora del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional».—III. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS «REYNOS DE LAS ESPAÑAS» AL «ESTADO INTEGRAL».—3.1. La vertebración territorial del Estado en España: proceso de gestación y consolidación.—3.1.A). 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*.—3.1.B). La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los *Borbón*.—3.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales.—3.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República.—IV. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD «DICTADURA-CENTRALIZACIÓN» POR LA PARIDAD «DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN».—4.1. Los «régimenes preautonómicos» como fórmula transitoria.—4.2. Cronología del proceso preautonómico.—4.2.A). Los primeros pasos de la descentralización.—4.2.B). El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.—4.2.C). El Consejo General del País Vasco.—4.2.D). El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

★★ El presente trabajo se cierra a 30 de abril de 2006.

Valenciano y la Junta de Andalucía.—4.2.E). Los regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León.—4.2.F). 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.—4.2.G). El proceso de transferencias competenciales.—4.3. La disolución de los entes preautonómicos.—V. LAS BASES DEL MODELO CONSTITUCIONAL.—5.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente.—5.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía.—5.2.A). Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica.—5.2.B). Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía.—VI. LA SECUENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.—6.1. Un proceso delimitado por sucesivos impulsos políticos y ajeno a todo diseño cartesiano.—6.2. El impulso inicial (1979-1981): las denominadas «Comunidades históricas».—6.2.A). El significado de la Transitoria Segunda de la Constitución como vía de acceso al autogobierno.—6.2.B). El País Vasco.—6.2.C). La Generalidad de Cataluña.—6.2.D). Galicia.—6.3. La primera crisis institucional y su solución a partir de los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales.—6.3.A). La «Comisión Enterría» y la mutación constitucional operada por los «Pactos Autonómicos de 1981».—6.3.B). La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz.—6.3.C). El Principado de Asturias.—6.3.D). Cantabria.—6.4. El tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra.—6.4.A). La generalización de la vía del artículo 143.—6.4.B). La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano.—6.4.C). El mejoramiento del fuero: la Adicional Primera de la Constitución y Navarra.—6.5. La cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA».—6.5.A). Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español.—6.5.B). El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia.—6.5.C). La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León.—6.5.D). El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.—6.6. El quinto impulso: la unificación de los procesos electorales (1991).—6.7. La renovación del Acuerdo político básico: los «Pactos Autonómicos de 1992» y la consecuente ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143.—6.8. La culminación del mapa territorial de España (1995): Ceuta y Melilla y la expectativa de Gibraltar.—6.9. Las reformas posteriores en el marco del consenso constitucional: los «Acuerdos de 1996».—6.10. La incertidumbre de futuro y sus alternativas: la disyuntiva simetría y consenso constitucional versus asimetría y disenso político en la futura evolución del modelo de organización territorial.—VII. UNA CONSIDERACIÓN Estrictamente JURÍDICA DE LA EVENTUAL OPORTUNIDAD DE REFORMAR EL MODELO CONSTITUCIONAL.—7.1. «*Ne variatur*» versus «*aggiornamento*» del Texto Constitucional.—7.2. La delimitación de la naturaleza jurídica del modelo territorial.—7.3. La racionalización del sistema de distribución de competencias y la resolución de la dialéctica simetría-asimetría competencial.—7.4. La integración del Estado: afirmación de cauces para la efectividad del principio de lealtad al sistema.—7.5. La definición constitucional de la autonomía local.—7.6. La financiación de las entidades territoriales.

I. PRELIMINAR: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EUROPA DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XX

1.1. Los factores determinantes de la búsqueda de un nuevo equilibrio organizativo territorial entre las fuerzas centrípetas y centrífugas

En el ámbito territorial europeo, el decurso del siglo XX al siglo XXI ha estado presidido por un proceso —todavía inacabado— de reformulación de la posición del «Estado» asentada desde el tránsito a la modernidad, en su calidad de forma definitiva de la unidad política.

Como corolario, de un lado, en la politología se ha convertido en un lugar común la puesta en cuestión del clásico concepto monolítico de la «soberanía», configurada como un poder supremo en el interior y frente al exterior.

De otro, en la ciencia del Derecho se ha hecho evidente el necesario replanteamiento del «orden constitucional», entendido como acto de autodeterminación democrática de una comunidad en el que, de una sola vez y de manera total, exhaustiva y sistemática, se establece la organización y el poder político estatal y se diseña un sistema de normas jurídicas en el que la Constitución asume la triple condición de *lex superior*, de *norma normarum* y de Carta Magna.

El referido proceso de reformulación, pergeñado durante el último tercio de la Centuria que acaba de cerrarse, es tributario, por una parte y *ad extra*, de la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional, y, por otra y *ad intra*, de una doble realidad, socio-política y económica, en el sistema interrelacional poder central-poderes locales.

I.1.A). *Ad extra: la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional*

Apuntados los factores determinantes, obvio resulta que no puedo detenerme aquí en la dinámica comunitaria, limitándome a destacar tres acontecimientos que han presidido su desarrollo en el último bienio: la adhesión de diez nuevos Estados a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004; la suscripción del denominado «Tratado Constitucional»; y la grave crisis institucional exteriorizada en Bruselas, con ocasión de la celebración, en junio de 2005, de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

No obstante lo anterior, siquiera de forma sumaria, sí he de detenerme en las implicaciones de dicha dinámica en el orden constitucional interno de cada uno de los Estados miembros de la Unión.

Es oportuno tener presente al respecto que la Unión Europea es una «Comunidad de Derecho», dotada de su propio sistema normativo y de su específica organización. Ambos elementos —al margen de la eventual viabilidad de futuro del Tratado por el que se establece una «Constitución euro-

pea»— tienen una evidente proyección respecto del sistema constitucional interno.

En efecto, *hic et nunc*, no puede seguir afirmándose, sin significativas modulaciones, que la Constitución, en cuanto norma suprema, define una estructura normativa, es decir, prescribe un sistema u ordenamiento jurídico completo, cuyas transformaciones autorregula. Antes al contrario, existen una pluralidad de normas jurídicas —precisamente las que conforman el Derecho comunitario, originario y derivado— cuyas fuentes de producción y formas de exteriorización, sistemas de transformación y eficacia no están disciplinadas en las respectivas Cartas Magnas; normas que vinculan a los poderes públicos y a los ciudadanos comunitarios, y, además, están caracterizadas por su primacía y eficacia directa respecto del Derecho interno, de tal modo que el «acervo comunitario» se impone a los Estados miembros y al complejo normativo diseñado y definido por las respectivas Constituciones estatales.

Si lo anterior es inobjetable, idéntica conclusión ha de extraerse de la contemplación de las organizaciones o estructuras de poder que tienen reconocida capacidad decisoria y de imposición de sus decisiones no ya sólo respecto de los Estados miembros, sino, incluso y de forma directa, respecto de sus ciudadanos. Dicho con otras palabras, si la Constitución ya no define el sistema normativo en su totalidad, tampoco la Norma Suprema establece y regula la totalidad de las estructuras de poder que pueden condicionar cotidianamente la actividad de los ciudadanos de los Estados miembros.

Puede así afirmarse que es cierto que se siguen haciendo —o reformando— Constituciones, pero no menos cierto es que, al margen de su valor político, su consideración, desde una perspectiva jurídica en sentido estricto, ya no puede responder a la clásica configuración racional normativa, circunscrita a la estricta perspectiva estatal.

No a otra conclusión ha de llegarse si se pondera que el traspaso de competencias soberanas, esto es, de competencias derivadas de la respectiva Constitución, en cuanto fenómeno inherente a la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional —con o sin «Constitución europea»—, impone un nuevo modelo constitucional interno, predeterminado y condicionado por las instituciones y el Derecho comunitarios.

Afirmado lo anterior, no resulta baladí traer a colación que la Unión Europea se va conformando en el tiempo no sólo con las competencias que le «transfieren» los Estados miembros, con la consecuente renuncia a sucesivas cuotas de soberanía, sino también con las competencias que le «atribuyen» dichos Estados, esto es, competencias *ex novo* que, de acuerdo con su propio sistema jurídico y dinámica política, va asumiendo la organización comunitaria.

I.1.B). *Ad intra: las transformaciones socio-políticas y económicas en el sistema interrelacional poder central-poderes locales*

Presupuesta la descrita realidad *ad extra* —y sin perjuicio de la dialéctica entre la «regionalización» y el proceso de integración europea que seguida-

mente se analiza— he de centrar la atención en el sistema interrelacional poder central-poderes locales en el seno de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. Pues bien, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, ha de afirmarse que la dinámica *ad intra* ha acreditado una realidad muy alejada de la secular homogeneidad, derivada del uniformismo racionalista heredado del liberalismo.

En el ámbito socio-político, en efecto, se ha consolidado la existencia de una abigarrada heterogeneidad, tanto desde una perspectiva cuantitativa como desde un punto de vista cualitativo. Heterogeneidad determinada, de un lado, por las diferencias tanto en el volumen como el respectivo asentamiento de la población entre las distintas zonas del territorio, y, de otro, por la diversidad de factores culturales —primordial, pero no exclusivamente, lingüísticos—. La resultante ha sido que hoy prácticamente no se discute la obsolescencia del modelo del «Estado-nación» que nos legara el siglo XIX¹ —cuyo arquetipo, sin duda alguna, ha sido Francia—, es decir, un Estado unitario clásico, donde el Poder es uno en su estructura, uno en su elemento humano y uno en sus límites territoriales, ocupando las entidades territoriales infraestatales la subordinada posición de meros instrumentos terminales de la estructura del poder central. Así es, las entidades locales, carentes de auténtica capacidad de decisión, han sido —y el caso español es paradigmático— los últimos eslabones de la cadena de poder, mero marco geográfico definido para la aplicación de la política de desarrollo territorial del Gobierno central, sin capacidad de decisión propia sobre la gestión de sus intereses específicos.

De forma paralela, en el ámbito económico, la quiebra del abstencionismo estatal derivada de las exigencias intervencionistas del Estado Social, así como el consecuente proceso de interpenetración entre el Estado y la Sociedad, han demostrado la insuficiencia de la capacidad financiera de los entes locales para la eficiente planificación y gestión de buena parte de los servicios públicos propios de las sociedades postindustriales desarrolladas, atendiendo a estrictas razones de economía de escala y con la eventual excepción de las grandes concentraciones urbanas.

I.1.C). *La descentralización política y el indeclinable principio de la unidad de la estructura estatal*

En este contexto, en los países de nuestro entorno cultural, frente a la centralización a ultranza, derivada de las exigencias de concentración del poder político, se ha asentado la necesidad de articular un nuevo punto de equili-

¹ Cfr., *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle*, colección *Sciences et techniques de la démocratie*, Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 1999, volumen que recoge las Ponencias presentadas al Coloquio celebrado en Nancy, Francia, 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.

brio organizativo en la configuración territorial del Estado que garantice una efectiva legitimación popular del poder público.

El referido punto de equilibrio, conforme nos enseña la práctica comparada, ha de cohonestar las exigencias de las fuerzas centrípetas y de las fuerzas centrífugas. Consecuentemente, ha de ubicarse entre dos ideas antagónicas —consideradas en abstracto—, las cuales concentran, de un lado, las seculares tendencias integradoras inherentes a la propia existencia de una realidad política —presentes ya en el momento de gestación y consolidación del «Estado-nación», consolidadas de la mano de la racionalización de la estructura de poder y auspiciadas, ahora, por el proceso de integración europea, sin que pueda desconocerse el impacto de la, tan traída y llevada, «globalización», determinada por el rol fáctico asumido por las multinacionales, la «mundialización» del mercado y, en los últimos años, las evidentes implicaciones de los procesos migratorios—, y, de otro, las inclinaciones disgregadoras —alentadas tanto por un impulso ideológico, cual es el resurgimiento de viejas «soberanías» y la consolidación de distintos «nacionalismos» y «regionalismos» periféricos, como por una objetiva exigencia democrática, concretada en la vocación de legitimar las políticas públicas, acercando la Administración a los ciudadanos mediante la proclamación de su derecho a decidir, de forma inmediata, sobre sus respectivos intereses—.

En la constante tensión de fuerzas, desde mediados de la década de los setenta del siglo vencido se ha convertido en un anhelo común la «descentralización política», expresión visible de un gobierno más cercano a los ciudadanos y de la inmediatez de la gestión de los servicios públicos que más afectan a sus intereses cotidianos².

² 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. Elaborado con la colaboración del Profesor Gérard Marcou y editado entre nosotros por el Ministerio de Administraciones Públicas, con el 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 los 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 (Borsoini) 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 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 Editorial, S. L., Barcelona, 1999. En los cinco primeros capítulos de la misma se analiza, sucesivamente, la situación en España (con dos trabajos, el primero de Jaria i Manzano, Jordi, 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.

En todo caso, a la hora de cohonestar las dos grandes direcciones político-organizativas significadas, centrípetas y centrífugas, ponderando la pretensión objetiva de la eficacia y la eficiencia de la Administración en su servicio al ciudadano, ha de tenerse como premisa un logro histórico y un valor irrenunciable: el principio indeclinable de la «unidad de la estructura estatal».

La afirmación del referido principio no es fruto ni de un mero tributo a la tradición, ni del reconocimiento de la incapacidad de articular nuevas formas de organización política, ni de una personal opción jurídico-política, sino de la necesidad de aprehender, con un criterio pragmático, que la pasión por el autogobierno no puede implicar, en modo alguno, la fragmentación del territorio nacional de los Estados miembros en microcosmos de poder. Obviando aquí que el desarrollo del proceso comunitario devendría imposible, es suficiente recordar que la unidad de la estructura estatal responde a las exigencias inherentes a la propia viabilidad de las entidades infraestatales desde el punto de vista económico³.

Es precisamente en el marco de la unidad estatal en el que la acomodación entre las fuerzas centrípeta y centrífuga ha determinado que, paulatinamente, durante el último tercio del siglo XX 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 concéntricos⁴.

1.2. La afirmación de la «Región» como tercer nivel territorial en la estructura interna del Estado

1.2.A). La «Regionalización» en los países de nuestro entorno cultural

En este nuevo modelo —por así llamarlo—, la «Región», representante de «el alma y la cultura democrática de Europa en sus diversas manifestaciones»⁵, se ha revelado como una suerte de tercer nivel territorial europeo, intermedio entre el poder central y los singulares poderes locales.

³ Sobre el particular resulta suficiente remitir a la temprana y lúcida intuición, entre nosotros, del profesor García de Enterría y Eduardo 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 fue ulteriormente recopilado en la Parte Tercera, pp. 373 a 399, de la obra del propio autor: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1985.

⁴ Aunque no puede asumirse *ad integrum* el planteamiento, toda vez 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, a cura de 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.

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

Así es, su afirmación ha tenido una notable proyección en los países de nuestro entorno más inmediato, con manifestaciones de lo más diverso tanto en lo que respecta a la posición constitucional de la «Región» como a su ámbito competencial.

Sin poder detenerme siquiera en su sumaria descripción⁶, al margen tanto del federalismo alemán⁷ —considerándose los *Länder* como «entidades regionales»⁸— como de la experiencia del proceso de regionalización —¿federalismo?— en Italia a partir de las prescripciones constitucionales de 1947 —sensiblemente influidas, no se olvide, por el tenor de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931—, limitándome a hacer alusión a los ejemplos que pueden resultar más relevantes para nosotros, he de citar, 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, cuya culminación y paralela afirmación de la Región como entidad territorial se concretó en la reforma de la Constitución operada por la *Loi constitutionnelle*, núm. 2003-276, de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República.

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

⁶ Sobre el particular me remito a la parte introductoria de un estudio anterior. Cfr. Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Regionalización y conformación del Estado Autonómico», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, junio 2003, pp. 19 a 116.

En fase de corrección de pruebas de la presente colaboración ha visto la luz un interesante trabajo monográfico, que he de limitarme a citar: Caciagli, Mario, *Regiones de Europa. Autogobierno, regionalismos, integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

⁷ Respecto de su complejidad actual, especialmente por lo que se refiere al sistema de reparto y delimitación competencial, analizando los trabajos de la Comisión de la Dieta Federal y del Consejo Federal para la modernización del orden federal», constituida en octubre de 2003, referencia obligada es el trabajo de Antonio Arroyo Gil, *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

⁸ Véase 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». Empero, téngase presente lo que se precisa más abajo por el propio autor —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».

organización territorial en Bélgica: el «vertiginoso» proceso belga de descentralización culminó con la reforma de 1993, por la que se sustituyó, por otro de corte federal, el Estado unitario que diseñara, en el momento de acceso a la independencia, el Constituyente de 1830⁹. De la forma más sincrética posible, 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»¹⁰.

Por último, 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*¹¹. Sin poder detenerme aquí en su dinámica desde la década de los años setenta, me limito a destacar, de un lado, la descentralización operada vía «*devolution of powers*» a las asambleas regionales de Escocia y el País de Gales, así como, de otro, el inconcluso proceso, colmado de avatares y quebrantos, de devolución de la autonomía a Irlanda del Norte.

⁹ El proceso evolutivo puede consultarse tanto en Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «El federalismo asimétrico en Bélgica», *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—.

¹⁰ Cfr. Pons i Parera, citado en la nota anterior, p. 62 —las cursivas que figuran en el texto son del autor—.

¹¹ *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, sigue resultando fructífera 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 la revista de la UNED *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, primer semestre 1998, pp. 215 a 222.

1.2.B). «Regionalización» y proceso de integración europea

La *vis* atractiva del apuntado fenómeno de descentralización política ha planteado, en el marco comunitario, la oportunidad de la simultaneidad de dos procesos en principio antagónicos: de un lado, la integración europea, y, de otro, la regionalización interna.

Empero, constituyendo la diversidad social, histórica y cultural entre sus regiones uno de los muchos valores políticos de Europa, expresión de una legitimidad sin la cual el déficit democrático del proceso de unificación podría lastrar su desarrollo, la contemporaneidad de los procesos de unificación europea y de regionalización se presenta hoy como expresión de un mismo y único fenómeno ¹².

En este orden de ideas, ha de recordarse que 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, sin que pueda ignorarse la relevancia 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 del presente estudio ¹³.

Sirva como recordatorio ¹⁴ que la política regional encentra su origen en las disposiciones generales del Tratado de Roma —*vid.*, específicamente, su Preámbulo y el art. 2—. A partir de las mismas, los Jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo de París, de 1972, acordaron conceder

¹² En esta línea de pensamiento, el temprano 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*, núm. 1, vol. 16, 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 cabalmente 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.

¹³ Sobre el particular, *vid.*, con carácter introductorio, la sincrética exposición de Fernando Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, 3.ª ed., Madrid, 2005, pp. 623 a 641.

¹⁴ 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.

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.

Con dichos precedentes, será a mediados de los años ochenta cuando las regiones se legitimen formalmente como actores políticos protagonistas del proceso de integración europea, consolidándose dicha posición en la década de los años noventa.

Corresponde al Acta Única Europea, de 1986, el mérito de impulsar de forma efectiva la política regional, introduciendo el concepto de «cohesión económico-social» entre los Estados y entre los sujetos subestatales como objetivo implícito de la Comunidad Europea, en aplicación del artículo 2 del Tratado, precepto que prevé, entre sus fines, el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

El posterior Tratado de la Unión Europea, de 1992, dio un nuevo paso decisivo, profundizando en los instrumentos regionales¹⁵. En efecto, su 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 de Maastricht 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.

Por lo demás, no puede dejar de indicarse que el Consejo Europeo de Berlín, de 1999, fijó el «Plan de acción para el período 2000-2006», esto es, la conocida como «Agenda 2000».

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 siguientes, descritos de la forma más sincrética posible y sin entrar en el detalle de sus sucesivas reformas:

- i. primero, los préstamos y garantías concedidos por el Banco Europeo de Inversiones para la realización de los proyectos de desarrollo regional;
- ii. segundo, el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht, que tiene como misión financiar exclusivamente los proyectos en materia de medio ambiente y los de interés común en mate-

¹⁵ Vid. Michele Scudiero, «Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», en *Le Regioni*, núm. 4, 1993, pp. 1029 y ss.

- ria de infraestructuras de transportes terrestres, marítimos y aéreos — redes transeuropeas— de concretos países (Grecia, España, Irlanda y Portugal); y
- iii. tercero, los Fondos Estructurales, instrumento privilegiado de la política de cohesión económica y social en el que se plasma la solidaridad intracomunitaria. Los mismos están destinados a financiar acciones estructurales, esto es, inversiones. En su ámbito se ubican el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 con la misión de promover el desarrollo estructural de las regiones más atrasadas —objetivo 1—, estimular la reconversión de las regiones transfronterizas o parte de ellas en declive —objetivo 2— y el desarrollo estructural de las zonas rurales —objetivo 5.b)—; el Fondo Social Europeo (FSE), que tiene como misión participar en la lucha contra el paro de larga duración, la inserción de jóvenes trabajadores y la adaptación a los cambios industriales —objetivo 3—, así como la iniciativa EQUAL, destinada a luchar contra las discriminaciones y exclusiones en el mercado laboral; el FEOGA-Orientación, destinado a financiar la adaptación de las estructuras agrícolas, escindido en 1964; y el denominado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, creado en 1993 para financiar las actuaciones comunitarias en materia de equilibrio entre los recursos y explotaciones en materia de pesca, incremento de la competitividad de las estructuras y revalorización de los productos de la pesca y la agricultura—.

Expuesto lo anterior, 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 exclusiva relación entre la Comunidad y los Estados. 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 la 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*»¹⁶.

La lógica consecuencia de la configuración originaria se resume en la «ceguera federal» que afligía a la Comunidad Europea —en la conocida

¹⁶ Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 1982, «Comisión *versus* Países Bajos», núm. 97/81, Rec. 1982-5, p. 1983.

expresión de Ipsen—, lo 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 del aludido momento, la inicial ceguera sería corregida, progresivamente, por el ordenamiento comunitario, convirtiéndose la «Región» en una suerte de referencia institucional común, aunque, conforme se ha indicado, 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 territoriales¹⁷.

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 1988¹⁸. 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 Comunitaria nos ofrece una definición del concepto de «Región», disponiendo lo que sigue:

«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, Länder, Nacionalidades, etcétera) no las excluyen de las consideraciones establecidas en la presente Carta.»

¹⁷ 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 de 2000, pp. 151 a 196. Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 1982, «Comisión versus Países Bajos», núm. 97/81, Rec. 1982-5, p. 1983.

¹⁸ La Resolución, con su Anexo comprensivo de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», fueron publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 326/289, de 19 de diciembre de 1988.

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

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 Comunitaria, 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»¹⁹.

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*²⁰; 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 supracantonal²¹; las regiones italianas, en absoluto susceptibles de ser equiparadas a las regiones francesas²² —meras entidades locales— (sin perjuicio del Estatuto de Córcega aprobado en 1991), a las que puede equipararse la institución del «condado» en Hungría²³ o del «voivodato» —provincia o departamento— en Polonia²⁴ e, incluso, de los *Länstyrelse* o condados suecos²⁵; las provincias holandesas; o, incluso, los nuevos «conse-

¹⁹ 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.

²⁰ *Vid.*, al respecto, las consideraciones de Krell, anteriormente reproducidas en nota a pie de página.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Sobre el sistema diseñado por la Constitución de la República de Hungría y por la Ley de 1990 sobre las entidades territoriales, véase el Informe de Szabo para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 151 a 173.

²⁴ 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.

²⁵ Me remito 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 territo-

jos 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»²⁶.

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*»²⁷.

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

rial 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*).

²⁶ 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».

²⁷ Cfr. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., p. 36.

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 local²⁸— 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 regional²⁹, con una configuración susceptible de evolucionar hacia cualquiera de los dos extremos de la línea en cuyo punto medio se ubica.

II. LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.1. El carácter determinante de la cuestión territorial: la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones como «decisión política fundamental» del Constituyente español

En el contexto comparado que, de forma sintética, se ha expuesto, la estructura territorial del Estado partía en España de una realidad caracterizada por la centralización y el uniformismo. Dicho sin ambages, presupuesta la inexistencia de instancias de poder intermedias, durante el régimen del General Franco las entidades locales, más allá de una autonomía formal, eran puros apéndices del poder central, concentrado en una sola mano, la del Jefe del Estado, en la que, al margen de nominalismos, se resumían el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Frente a dicha realidad, el Constituyente español de 1978 fue consciente de la necesidad de afrontar la, entre nosotros, *vexata* «cuestión territorial»³⁰,

²⁸ 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.*

²⁹ 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, S.A., 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 *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 135 a 148.

³⁰ 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 Linz, Juan J.: «Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo», en la obra colectiva *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, pp. 651 a 752; del mismo existe una segunda versión, puesta al día, publicada con el título «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en el

esto es, en palabras de Leguina Villa, «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»³¹.

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 español³².

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 cuyo abigarrada diversidad determinó la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general de principio, la Constitución de 1978 procedió a la afirmación de la distribución territorial del poder político y al consecuente establecimiento de un modelo organizativo plural y descentralizado, articulado en torno a lo que ha convenido en denominarse la «cláusula del Estado autonómico»³³.

colectivo, coordinado 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 Gorzázar, 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.

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.

³¹ Cfr. Jesús Leguina Villa, «Las Comunidades Autónomas», en Pedriero y García de Enterría: *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 739 a 796.

³² 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 —cfr. 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 —cfr. 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».

³³ Sobre la fórmula territorial adoptada por el Constituyente existe ya, como es sabido, una ingente bibliografía.

El presupuesto del modelo constitucional radica en la proclamación que su artículo 2 realiza de la «*indisoluble unidad de la nación española*», afirmando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la indefectible solidaridad entre todas ellas.

La capital prescripción del Título Preliminar encuentra su concreción operativa en la disciplina del Título VIII —«*De la organización territorial del Estado*», arts. 137 a 158—, cuyo artículo 137 proclama que «*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 modelo de organización territorial así pergeñado responde a una configuración ecléctica, expresión de un complejo proceso de descentralización política, presentando en su concreta articulación una notable dosis de originalidad, por cuanto se fundamenta en una innovadora distribución del poder político entre el centro y la periferia —irreductible, en puridad de conceptos, a la tipología que ofrece el Derecho comparado—, 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 intereses específicos.

El significado del modelo es inequívoco: operar la distribución del poder público entre el centro y la periferia y proceder a su democratización, acercando la Administración a los ciudadanos. Con dicho objeto, la Norma Fundamental configura un sistema de poderes públicos, en plural; sistema que se corresponde con el carácter pluralista y policéntrico que posee nuestro régimen constitucional. 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—.

Ineludible resulta referirse a la pionera y capital aportación de Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Civitas, S.A., 2 vols., Madrid, 1982 y 1984.

Al margen de la anterior, por todos, nos remitimos a cinco obras de conjunto más recientes, distintas y de excelente calidad: Eliseo Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.^a ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003; Pedro José González-Trevijano Sánchez y Cayetano Núñez Rivero, *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998; Francesc Pau i Vall (coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001; Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía (dirs.), *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas, op. cit.*, y Juan José Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

En fase de corrección de pruebas del presente trabajo ha visto la luz una sugerente aportación, propia de su autor, de Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado Español (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

Desde estas premisas, no puede obviarse que la forma territorial del Estado diseñada por el Título VIII de la Constitución está presidida por su flexibilidad³⁴, la afirmación del principio dispositivo y la ausencia de definición de un concreto y previo mapa autonómico.

Lo singular del modelo, en efecto, es que se caracteriza por su ductilidad, 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 —habida cuenta que, en mérito del principio dispositivo, 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»³⁵. El Constituyente, en efecto, dejó 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.

Con estos mimbres, antes de analizar la secuencia jurídico-política del proceso de conformación del Estado de las autonomías, han de analizarse los factores que condicionaron la afirmación constitucional del modelo de organización territorial.

2.2. Los factores condicionantes del modelo constitucional

Ha de advertirse que la opción del Constituyente, en el concreto momento histórico en que se formula, no puede comprenderse cabalmente si no se tiene presente que es tributaria, esencialmente, de tres factores condicionantes.

³⁴ 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.

³⁵ 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 consideraciones, sobre 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 de 1997, pp. 157 a 169.

En primer lugar, en efecto, el modelo constitucional es fruto del propio cambio político que la Norma Fundamental de 1978 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 la «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»³⁶.

De la misma forma, en el entendimiento del punto de equilibrio organizativo diseñado por el vigente texto constitucional ha de ponderarse la trascendental 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, ha dispuesto, 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», y sin perjuicio de su posterior evolución, cuando menos incierta, en el momento actual: ¿«Estado Regional» o «Estado Federal»?—.

No obstante lo anterior, ha de afirmarse 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 el Constituyente 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 —a lo que se dedica el epígrafe siguiente—, algunas referencias al problema de la vertebración territorial de España. Estas referencias constituyen la única forma de comprender, en toda su extensión, el principio dispositivo sobre el que sustenta la Norma Fundamental y su ulterior desarrollo. La clave histórica es, en efecto, determinante, y exige pon-

³⁶ 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.

derar, 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 hoy vigentes. No puede ignorarse 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, 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 de las autonomías.

2.3. La decisiva labor conformadora del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional»

Al margen de los factores apuntados, resultaría pueril cerrar el apartado dedicado a la afirmación constitucional del modelo de organización territorial del Estado 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».

En este orden de ideas, aunque la consideración de la jurisprudencia constitucional no es el específico objeto de este estudio³⁷, ha de tenerse presente, con Fernández Farreres, que —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 Autono-

³⁷ 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; ídem, «¿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 15 años de vigencia de la Constitución», en la obra colectiva *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Editorial 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 de 1999, pp. 21 a 55; ídem, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, y Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

mía; 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 de competencias 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, 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»³⁸.

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

³⁸ 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.

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 autonómico³⁹—.

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.

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

3.1. La vertebración territorial del Estado en España: 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 y complejidad, el principio dispositivo sobre el que se sustenta nuestra Norma Fundamental.

³⁹ Cfr. Rec. p. I-6038, apartado 37.

En este orden de ideas, de la forma más sincrética posible, ha de destacarse lo que sigue ⁴⁰.

3.1.A). *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 dilatada disputa con el Reino de Portugal, el Papa Eugenio IV confirió 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 de Burgos de 1515. El proceso de unificación territorial quedaba así consumado, acumulando la soberanía del con-

⁴⁰ Se reproducen en el presente epígrafe III, así como en el siguiente, IV, prácticamente en sus términos literales, las consideraciones realizadas en «Regionalización y conformación del Estado Autonomico», *op. cit.*, concretamente pp. 41 a 51.

Ineludible resulta para la consideración del período abierto a partir del cambio de dinastía, con Felipe V, la reciente aportación de Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado Español (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, *op. cit.*, que ha visto la luz en fase de corrección de pruebas de este trabajo.

junto 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 —a la que el populacho llamaba «La Loca»—.

El proceso tendría una proyección externa de primera magnitud. Buena prueba de lo anterior es la opinión del singular 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 poco leído y, por ende, 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»⁴¹ 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»⁴².

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 —nuestro Carlos I (1516-1556)— y de los sucesivos monarcas de la dinastía de los *Habsburgo*, 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 periódica-

⁴¹ Sobre la categoría, por todos, García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 205.

⁴² Cfr. J. Vicens Vives, *Aproximación a la historia de España*, 7.ª reed., Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1985, p. 99.

mente»⁴³. 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»⁴⁴.

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 reivindicó 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.

3.1.B). 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 y 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 —el Duque de Anjou, nieto de Luis XIV de Francia— cuando se traslade a España el modelo francés, racional y uniformista, de organización política y administrativa, con la consecuente abolición de los fueros.

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»⁴⁵.

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, consintió que algunos territorios —Aragón, Baleares y Cataluña; no así Valencia— mantuvieran, en líneas generales y tras ciertos avatares, sus específicas 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

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

⁴⁴ Cfr. Juan Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, obra colectiva de Ubieta, Reglá, Jover y Seco, 16.ª ed., Editorial Teide, Barcelona, 1986, p. 325.

⁴⁵ Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., p. 461.

absoluto»⁴⁶. Empero, ni el respeto de los ordenamientos jurídico 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 periferia⁴⁷, 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 abúlico Carlos IV diera vía libre a las reformas sectoriales impulsadas, entre 1799 y 1805, por Cayetano Soler desde la Superintendencia General de la Hacienda.

3.2. 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 complejas 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 público 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.

⁴⁶ Cfr. Tomás y Valiente, *Manual de Historia de Derecho Español*, 3.^a ed., Tecnos, Madrid, 1981, p. 33.

⁴⁷ 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 desescombro 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.

La vertebración territorial del Estado español era, por ende, un asunto pendiente⁴⁸, 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»⁴⁹.

El camino no estuvo exento de escollos, protagonizados, primero, por la Guerra de Independencia (1808-1814) —germen, al mismo tiempo, de un lado, del nacionalismo español, que exaltara la literatura romántica del momento, y, de otro, 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 regionales⁵⁰ —tomando cuerpo el catalanismo político y el nacionalismo vasco; éste más radical, en cuando los planteamientos de Sabino Arana se presentan como incompatibles con la realidad española, considerada enemiga de una proclamada nación vasca—.

Prescindiendo, por su mínima implantación efectiva, de la división prefectural establecida durante la ocupación napoleónica por José I —al que el pueblo conocía como «Pepe Botella»—, 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 basto dominio territorial en ambos hemisferios—. Así, tras definir el territorio español en el artículo 10⁵¹, el artículo 11 remi-

⁴⁸ 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 Vicente Garrido Mayol, «La organización territorial del Estado en la historia constitucional española», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 9-10, 1995, pp. 171 a 184.

⁴⁹ Cfr. Gerald Brenan, *El Laberinto Español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, edición española, París, 1962, p. 9.

⁵⁰ Cfr. José María Jover Zamora, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., pp. 748 a 753.

⁵¹ 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.»

te 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»⁵², 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, formalizada por 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.

Habrà 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, concretada 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 políticas⁵³ provocó que la invertebración, fruto del movimiento pendular protagonizado en los primeros dos tercios del pasado siglo por absolutistas y liberales, así como por 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 denominadas, de acuerdo con Reglá, solución unitaria o castellana y solución federo-aragonesa.

No puedo aquí detenerme 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

⁵² Cfr. García de Enterría y Martínez Carande: *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 54 y ss.; pp. 748 a 753.

⁵³ 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» —cfr. p. 23—. Cfr. José María Jover Zamora, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., pp. 748 a 753.

1891—, pero sí he de dejar constancia, en los términos lúcidamente precisados por Santamaría Pastor⁵⁴, 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 República⁵⁵, 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. El referido Estatuto intentó cohonestar el traspaso a la Mancomunidad de los servicios y competencias de las cuatro Diputaciones provinciales con una delegación de facultades por parte de la Administración Central.

Ulteriormente, sin embargo, la Dictadura del General Miguel Primo de Rivera, dentro de la política acometida, impuso la restricción de lo que se consideraban concesiones periféricas disgregadoras, encargándose de derogar el Estatuto y de suprimir la Mancomunidad constituida, recuperando la Administración del Estado las facultades traspadas a las Diputaciones provinciales. En este contexto, la promulgación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 —obra de José

⁵⁴ En este sentido, Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Editorial Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1988, pp. 1072 a 1074.

⁵⁵ 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.

Calvo Sotelo—, que nunca entrarían en vigor bajo la héjira del General, no significaron más que una descentralización meramente semántica, esto es, en palabras de Martín-Retortillo y Argullol, un «nominalismo descentralizador»⁵⁶.

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

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, propuso un «Estado integral», 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 azañista⁵⁷.

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 durante el debate parlamentario por el Profesor 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 prove-

⁵⁶ Cfr. Martín-Retortillo y Argullol Murgadas, *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit., p. 213.

⁵⁷ 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 la 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.»

cho 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»⁵⁸.

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*»⁵⁹.

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»⁶⁰. 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 administrativa⁶¹.

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 autóno-

⁵⁸ Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 27 de agosto de 1931, pp. 644 y 645.

⁵⁹ El estudio más completo sigue siendo el de Santiago Varela, *El problema regional en la Segunda República española*, Unión Editorial, Madrid, 1976.

⁶⁰ Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, op. cit., p. 93.

⁶¹ Cfr. Eliseo Aja, Joaquín Tornos, Tomás Font, Juan Manuel Perulles y Enoch Albertí, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 72.

ma 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.^a 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.^a 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.^a 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 denominado «alzamiento nacional» del 18 de julio de 1936 y la consecuente contienda armada durante el período 1936-1939 —paradójicamente conocida como «Guerra Civil» (¿es posible 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 militar del General Franco en el lacerante conflicto bélico tuvo como consecuencia, de sobra es conocido, la implantación como medio de dominación territorial de una solución unitaria fuertemente centralizadora, de estricta observancia, sin fisuras, hasta la apertura de 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. Las mismas, sin embargo, no pasaron del «papel»; 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 provincial ⁶².

IV. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD «DICTADURA-CENTRALIZACIÓN» POR LA PARIDAD «DEMOCRACIA- DESCENTRALIZACIÓN»

4.1. Los «regímenes 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 durante 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 concreción ⁶³.

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 democracia ⁶⁴.

En este contexto, de acuerdo con Alzaga Villaamil, 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 Primera República, aunque responde a unas reacciones muy lógicas frente a los excesos del centralismo y a la par era expresión del gran movi-

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Cfr. Gregorio Peces-Barba, *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Fernando Torres editor, 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.

miento regionalista que con raíces profundas se expande hoy por la práctica totalidad de Europa»⁶⁵.

Con el anteriormente descrito 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 I 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 esta línea, cabe recordar, 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 noviembre⁶⁶, 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 febrero⁶⁷, 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.

⁶⁵ Cfr. Óscar Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 819 a 825.

⁶⁶ El Decreto 3142/1975 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 290, de 3 de diciembre de 1975.

⁶⁷ El Decreto 405/1976 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 9 de marzo 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 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-Retortillo⁶⁸, la serie de artículos que había 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 enfatizar⁶⁹.

Empero, no sólo en el ámbito de las declaraciones de las más altas autoridades del Estado y de 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 Gil⁷⁰—, 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—⁷¹.

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 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 «régimenes preautonómicos». De esta forma, en

⁶⁸ Cfr. *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit.

⁶⁹ Los referidos artículos, junto con otros trabajos posteriores, se recogen en su obra recopilatoria *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, op. cit.

⁷⁰ Cfr. Antonio Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución*, Editorial Planeta, Barcelona, 1982, p. 146.

⁷¹ 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», *Revista de Estudios Regionales*, extraordinario 1980, vol. II, pp. 201 a 239.

primer lugar, por el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, se dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña⁷²; posteriormente, el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, procedía al restablecimiento del régimen preautonómico para el País Vasco⁷³; y, ulteriormente, el Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia⁷⁴.

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 Cuarta⁷⁵—.

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 corres-

⁷² 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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. 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 período 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», Lección 3.ª del Capítulo II, en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 213 a 216.

pondiente ente preautonómico; la delimitación del territorio que lo compone; su régimen jurídico; el reconocimiento de su personalidad jurídica; la estructura institucional básica inicial, articulada sobre la figura del Presidente y su Ejecutivo ⁷⁶; 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.»

4.2. Cronología del proceso preautonómico

4.2.A). 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

⁷⁶ 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 de 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.

creó la Comisión para el Estudio de un Régimen especial para las cuatro 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 Política⁷⁷, 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 Civil⁷⁸. 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 febrero⁷⁹. 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ La Ley 17/1977 fue insertada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

⁷⁹ 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. 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 Admi-

nistración 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 Gobierno⁸⁰, 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 Públicas⁸¹, 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 [...]»*

4.2.B). *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

⁸⁰ Fue editado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 165, de 12 de julio.

⁸¹ La meritada Orden Ministerial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 232, de 28 de septiembre.

41/1977, 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 septiembre⁸², prescripción reglamentaria reformada, a su vez, por el posterior Real Decreto 2717/1977, de 2 de noviembre⁸³.

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 de las dipu-

⁸² El referido Real Decreto fue editado por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 5 de octubre.

⁸³ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 264, de 4 de noviembre.

taciones provinciales catalanas⁸⁴; 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.

4.2.C). *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 enero⁸⁵, 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 mayo⁸⁶. 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 men-*

⁸⁴ 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—.

⁸⁵ La norma constitutiva y la de su desarrollo fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, de 4 de enero.

⁸⁶ Su publicación tuvo lugar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 22 de mayo.

ción a Navarra que en el Real Decreto-Ley se realiza que tiene otros precedentes históricos, 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*»⁸⁷.

4.2.D). *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 estableci-

⁸⁷ 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—.

do fue el correspondiente a Galicia, cuya Junta fue configurada por 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 474/1978⁸⁸. 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 Galicia⁸⁹ 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 marzo⁹⁰. 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*»⁹¹.

⁸⁸ Las dos disposiciones fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

⁸⁹ 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—.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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., pp. 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 marzo ⁹². 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 Canarias ⁹³: *«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 marzo ⁹⁴. El Preámbulo de la norma constitutiva del Consejo del País Valenciano ⁹⁵ 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-

⁹² Ambas disposiciones fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

⁹³ 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—.

⁹⁴ La norma de creación y la de su desarrollo reglamentario fueron editadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

⁹⁵ 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 Andalucía ⁹⁶, se produjeron el siguiente día 28 de abril, fecha de su publicación oficial ⁹⁷. 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*».

4.2.E). *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 junio ⁹⁸. 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 Baleares ⁹⁹.

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 junio ¹⁰⁰. 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 tiene por*

⁹⁶ 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—.

⁹⁷ Las dos normas, en efecto, fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril.

⁹⁸ Ambas normas resultaron editadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

⁹⁹ 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—.

¹⁰⁰ Ambas normas resultaron editadas, en efecto, por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

*finalidad dar satisfacción a dicho deseo, [...] y por ello instituye la Junta Regional de Extremadura»*¹⁰¹.

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 junio¹⁰². Tras proceder a la configuración del Consejo General de Castilla y León¹⁰³, como en los anteriores casos, y para su ámbito propio, manifestaba: «Castilla y León es una de las partes más 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 y 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”»¹⁰⁴. 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»¹⁰⁵, pues, en efecto, frente a las previsiones territoriales originarias, comprendidas en el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/1978,

¹⁰¹ 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—.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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—.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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 de 2001, pp. 85 a 128.

las provincias de Logroño y Santander no fueron incluidas en el definitivo espacio regional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

4.2.F). *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 octubre ¹⁰⁶, 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 septiembre ¹⁰⁷. La disposición constitutiva, destacando la provisionalidad del Consejo Regional ¹⁰⁸, 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 septiembre ¹⁰⁹. A imagen de sus predecesoras, la norma constitutiva del Consejo Regional de Murcia ¹¹⁰ proclamaba el deseo de los murcianos de dotar-

¹⁰⁶ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242.

¹⁰⁷ Publicado en el mismo *Boletín Oficial del Estado* que el Real Decreto-ley, esto es, el núm. 242, entrando en vigor el 10 de octubre de 1978.

¹⁰⁸ 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—.

¹⁰⁹ La disposición legal y la reglamentaria de referencia fueron editadas en el mismo *Boletín Oficial del Estado*, es decir, el núm. 242, de fecha 10 de octubre de 1978.

¹¹⁰ 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 preautonómi-*

se 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 aquélla—, 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 Comunidades¹¹¹; el Real Decreto-ley sería objeto simultáneo de desarrollo mediante el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre¹¹². 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*

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

¹¹¹ 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.

¹¹² 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 de noviembre, entrando en vigor el día de la fecha de su inserción oficial.

Decreto-ley a la nueva situación que se produzca.» No puede, en todo caso, 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».

4.2.G). *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-leyes 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 junio ¹¹³, 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 preautonómicos ¹¹⁴. 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 abril ¹¹⁵, por el que se reestructuran 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 abril ¹¹⁶, se le atribuyó la presidencia de las comisiones mixtas de transferencias de competencias de la Administración del Estado a los entes preautonómicos ¹¹⁷.

¹¹³ Todos ellos fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 150, de 24 de junio.

¹¹⁴ El Real Decreto 2970/1980 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 17, de 20 de enero de 1981.

¹¹⁵ El Real Decreto 708/1979 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 6 de abril.

¹¹⁶ El Real Decreto 886/1979 fue editado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, de 26 de abril.

¹¹⁷ 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 órga-*

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 noviembre ¹¹⁸; 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.

4.3. 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-leyes, 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.»*

nos de gobierno de los regímenes preautonómicos, *op. cit.*, pp. 83 a 105, con excepción de las correspondientes 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.

¹¹⁸ El Real Decreto 2560/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 265, de 6 de noviembre.

V. LAS BASES DEL MODELO CONSTITUCIONAL

5.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente

La aprobación de la Constitución de 1978 comportó, conforme 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.

Cuestión distinta es, aunque pueda resultar paradójico, que la proclamación de dicho modelo organizativo se hiciera sin «modelo», es decir, sin responder a unos principios rectores previamente afirmados a partir de una sólida reflexión sobre el futuro de España.

Así es, centrado el debate constituyente en el diseño de la forma de organización territorial del Estado y con el trasfondo de una pluralidad abigarrada de concepciones, lo que comportó la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general de principio, el Constituyente se limitó a proclamar el 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.

Importante es destacar que el capital artículo 2 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 meritadas características, al margen de otras circunstancias culturales, sociales y económicas—. Empero, ha de tenerse en cuenta que la distinción, conforme han señalado García Escudero y García Martínez, «tuvo una principal finalidad emocional»¹¹⁹, 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,

¹¹⁹ 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.º)» —pp. 33 a 38—.

dando pie a la eventualidad de lo que la doctrina ha convenido en denominar el «federalismo asimétrico»¹²⁰.

En todo caso, lo relevante es que el significado del modelo proclamado por el artículo 2 y traducido a términos operativos por el artículo 137, que principia la disciplina del Título VIII, es inequívoco: operar la distribución del poder público y proceder a su democratización, acercando la Administración a los ciudadanos. 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 anti-forma 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»¹²¹.

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.

¹²⁰ 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*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, pp. 49 a 64.

¹²¹ 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.

- 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 cronológicos 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»¹²².

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 auto-

¹²² Al respecto, *vid.* las sincréticas exposiciones de Antonio Embid Irujo, *Los Parlamentos Territoriales*, Editorial 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.

gobierno 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 «Comunidades 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 1981¹²³.

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 Legislatura¹²⁴.

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.

¹²³ 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, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2.ª ed., 1998, pp. 494 a 497.

¹²⁴ 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.

5.2. 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 de acceso al autogobierno, sino que, antes al contrario, se configura una compleja tipología de procedimientos de creación de las Comunidades Autónomas; 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 y comporta un efecto inmediato o directo.

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.

El corolario de dicha combinación determina el nivel de competencias asumidas *ab initio*, sobre la base de lo dispuesto por los artículos 148 y 149 del Texto Constitucional.

Sin poder detenernos en este último extremo —que, por lo demás, carece hoy absolutamente de relevancia, ponderando las sucesivas reformas tendentes a la ampliación competencial— y antes de proceder sumariamente a la relación de la tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas —remitiéndome para su detalle a un estudio anterior¹²⁵—, 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 diseñado por el Constituyente 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.

¹²⁵ Cfr. Marazuela Bermejo y Arévalo Gutiérrez: «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 161 a 226.

5.2.A). *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 Rodó, hasta doce o más vías de acceso a la autonomía, en orden a su sistematización de la forma más 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.

1.º.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»*.

- 1.º.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 autonomía 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 susceptibles de ser generalizada su aplicación a todo el territorio del Estado español.

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

- 2.º.B. Los procedimientos de creación de alcance excepcional.

2.º.B.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—.

2.º.B.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—.

2.º.B.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—.

- 2.º.B.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—.

5.2.B). *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.

VI. LA SECUENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

6.1. Un proceso delimitado por sucesivos impulsos políticos y ajeno a todo diseño cartesiano

Presupuesto el complejo y flexible marco constitucional que sumariamente se ha descrito, la institucionalización de las diecisiete Comunidades Autónomas que, *hic et nunc*, coexisten en el Estado español se desarrolló por medio de una serie de hitos sucesivos que, en desarrollo y aplicación del modelo (*sic*) pergeñado por el Constituyente, fueron amojonando el camino hasta el punto de destino: el cierre del mapa autonómico y la consecuente articulación territorial de España como un «Estado de las autonomías»¹²⁶.

Puede, en efecto, afirmarse que la secuencia del proceso, ajeno a todo diseño cartesiano, ha respondido a sucesivos impulsos políticos, carentes de la misma reflexión previa que presidió la elaboración del Texto Constitucional.

Dichos impulsos, jalonados por crisis institucionales de diverso género e intensidad, se corresponden con los distintos bloques normativos en los que se han ido colocando cada una de las teselas del mosaico autonómico, esto es, primero, aprobando los sucesivos y respectivos Estatutos de Autonomía, y, posteriormente, procediendo a su modificación. Estatutos a los que, de conformidad con el artículo 147.1 de la Constitución, corresponde la posición ordinamental de «*norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*», debiendo ser considerados como «*leyes sui generis*, que podríamos denominar leyes orgánicas estatutarias»¹²⁷.

En concreto, la dinámica del proceso¹²⁸, 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 de Autonomía del País Vasco y de Cataluña— y el 25 de febrero de 1983 —día en el que vieron la luz los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León—, si bien habrá de esperarse a 1995 para

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Cfr. Jorge de Esteban Alonso y Pedro José 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.

¹²⁸ Sobre el particular, desarrollando la construcción del Estado autonómico a partir de 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 de 2002, pp. 169 a 211.

que el mapa territorial quedará definitivamente conformado, con la constitución de las denominadas Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La evolución posterior ha determinado una paulatina reforma de las prescripciones estatutarias de las Comunidades que accedieron al autogobierno *ex* artículo 143, enderezada a la ampliación de sus títulos competenciales.

Un nuevo factor condiciona el momento actual, a partir de las exigencias de las denominadas —con mayor o menor acierto, si se pondera en sus exactos términos la realidad histórica; obviamente no susceptible de ser reducida al período de la II República— «Comunidades históricas», cobrando toda su actualidad la dinámica simetría-asimetría competencial y financiera. La resultante es que nos encontrándonos en un momento de incertidumbre, esto es, de incierto —cuando no crispado— resultado.

Desde estas premisas, entrando en el detalle evolutivo del proceso de conformación del Estado de las Autonomías, y sin perjuicio de lo que se concreta en los siguientes epígrafes, ha de recordarse que el impulso inicial, tributario del proceso preautonómico y tendente a dar respuesta inmediata a las reivindicaciones «nacionalistas», determinó la constitución entre 1979 y 1981 de las denominadas, con mayor o menos acierto, «Comunidades históricas». En virtud del mismo, al amparo de la Transitoria Segunda de la Constitución, se procedió a la inicial aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, luego complementados con el acceso al autogobierno de Galicia.

Las tensiones políticas inmediatamente registradas determinaron la primera crisis institucional, solventada a partir de la orientación homogeneizadora y racionalizadora afirmada en los «Pactos Autonómicos de 1981», suscritos entre las dos fuerzas políticas mayoritarias del momento. Su fruto fue la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales —el Principado de Asturias y Cantabria—, así como la delimitación del futuro desarrollo del proceso autonómico, estructurado desde la base jurídica ofrecida por el Informe elaborado por la denominada «Comisión Enterría», cuya aplicación determinó la mutación constitucional operada por los referidos Pactos Autonómicos.

De acuerdo con los reiterados Pactos, el tercer impulso político implicó el acceso al autogobierno, en 1982, de La Rioja, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra, a partir de la generalización de la vía del artículo 143. Lo anterior sin perjuicio tanto de la singular ampliación competencial, vía artículo 150.2, en los supuestos canario y valenciano, como del atípico mejoramiento del fuero en Navarra, de acuerdo con la Adicional Primera de la Constitución.

La cuarta fase determinó que en 1983 accedieran a la autonomía Extremadura, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León —superados los conflictos generados en las provincias de Segovia y de León—. Sin embargo, la conformación definitiva del mapa territorial no estuvo ajena a la polémica, determinada por el establecimiento del Fondo de Compensación

Interterritorial y la tramitación del celeberrimo Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

El quinto impulso político respondió a la pretensión racional de unificar la celebración de los procesos electorales autonómicos y locales, pretensión que se tradujo, en 1991, de un lado, en la modificación de la legislación electoral básica, y, de otro, de las respectivas normas institucionales.

Empero, la propia dinámica del sistema determinó la necesidad política de afrontar la ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143 de la Constitución. La crisis se resolvió mediante una renovación del Acuerdo político básico, formalizada en los «Pactos Autonómicos de 1992».

El mapa territorial recibiría su culminación, sin perjuicio de la secular expectativa de Gibraltar, con la aprobación en 1995 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

El siguiente paso estuvo determinado por las reformas estatutarias posteriores en el marco del consenso constitucional, desarrolladas al amparo de los «Acuerdos de 1996».

Así pergeñado el sistema, el momento actual sólo puede definirse por la incertidumbre de futuro, determinada por el juego de los pactos que resultaron precisos para formar gobierno a tenor de los resultados de las elecciones generales celebradas en marzo de 2004. En un proceso, aún no cerrado, protagonizado por la reforma en cascada de los Estatutos de Autonomía, y con el telón de fondo de la ruptura del consenso constitucional básico, las alternativas parecen oscilar entre la afirmación de la simetría y la asimetría, siempre con la reivindicación nacionalista «a más, a más».

6.2. El impulso inicial (1979-1981): las denominadas «Comunidades históricas»

6.2.A). *El significado de la Transitoria Segunda de la Constitución como vía de acceso al autogobierno*

En los términos anticipados, el impulso inicial, tributario del proceso pre-autonómico y tendente a dar respuesta a las reivindicaciones «nacionalistas» presentes durante la Transición política, determinó la aprobación entre diciembre de 1979 y abril de 1981 de los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades que en el proceso constituyente merecieron el calificativo de «Comunidades históricas», de acuerdo con 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 de la prescripción constitucional, habrá de compartirse, no era la de conceder un privilegio, sino la de reanudar un tracto histórico inte-

rrumpido, en palabras de Meilán Gil, teniendo como destinatarios 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, sí había sido objeto de aprobación en referéndum. Puede así afirmarse, ponderando la realidad sociopolítica del momento, que la voluntad del Constituyente parece querer retrotraer el proceso de descentralización territorial al momento en el que fue interrumpido por la Guerra civil, con la finalidad de darle la debida continuidad; Solozábal Echavarría ha sostenido esta consideración 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 pergeñada 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, puede afirmarse que el objetivo de la vía de acceso al autogobierno respecto de los expresados territorios es inequívoco: de un lado, 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, y, de otro, facilitarles 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 las competencias no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149.1. Así se colige de la expresa declaración del artículo 149.3 de la Constitución, cuyo primer inciso dispone que *«las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos»*. Lo afirmado se confirma, *a sensu contrario*, si se considera que el ámbito competencial de las Comunidades que se constituyeron 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»*.

Presupuesto lo anterior, a efectos operativos, indudable resulta que el precedente histórico «dulcificaba» notablemente los requisitos para acceder al régimen autonómico de los territorios considerados, asumiendo la voluntad ya manifestada al respecto por las distintas colectividades territoriales. En coherencia con dicho planteamiento, cumplido el «requisito histórico», el Constituyente se limitó a imponer 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, sustituían 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.

6.2.B). *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 Vasco ¹²⁹.

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 Proyecto ¹³⁰, 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 representaciones ¹³¹. 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 ¹³²—. Ulteriormente los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado procedieron a ratificar el texto definitivo, resultando aprobado como Ley Orgánica 3/1979 ¹³³.

¹²⁹ El Estatuto de Autonomía del País Vasco fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

¹³⁰ Fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-I, de 12 de junio de 1979.

¹³¹ El texto definitivo se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-II, de 1 de agosto de 1979.

¹³² Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 24 de septiembre.

¹³³ Al respecto, véase Javier Corcuera Atienza, «*Política y Derecho. La construcción de la autonomía Vasca*», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

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 Vasco ¹³⁴—, al margen de la singularidad de su 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 1.^a 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».

¹³⁴ 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».

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.

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.

6.2.C). *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 Cataluña¹³⁵.

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 septiembre¹³⁶, 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.

6.2.D). *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 Galicia¹³⁷.

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 noviembre¹³⁸—.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 24 de septiembre de 1979.

¹³⁷ El Estatuto gallego fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril de 1981.

¹³⁸ 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.

El contenido del meritado Estatuto refleja, en su cotejo con los anteriores, un, en absoluto insignificante, «recorte competencial»¹³⁹.

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.

6.3. La primera crisis institucional y su solución a partir de los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales

6.3.A). 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.

El camino, sin embargo, no fue sencillo. Así lo acredita el nada velado paréntesis que su desarrollo observó. No resulta ocioso recordar que dicho paréntesis estuvo determinado tanto por los recelos surgidos respecto del primer impulso estatutario como en relación con la proliferación de las demandas de autonomía plena.

En esta tesitura, antes de que se añadiera a la coctelera un último ingrediente —la resurrección del ruido de sables puesta en escena durante 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 respecto de un conjunto de cuestiones capitales —como la generalización de modelo descentralizador, con la consecuente delimitación del mapa autonómico; la oportunidad de extender el esquema binario Legislativo-Ejecutivo a todas las Comunidades Autónomas; el establecimiento de un calendario homogéneo de transferencias; o el recurso a las previsiones constitucionales de transferencia o delegación de competencias—.

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—.

¹³⁹ 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, S.A., Vigo, 2003.

El resultado de su trabajo fue el capital «*Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*»¹⁴⁰, de 19 de mayo de 1981, complementado posteriormente con las propuestas elaboradas en materias económicas y financieras, recogidas en el «*Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*»¹⁴¹.

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. Su 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 permitan 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.

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. Se solventaban así situaciones singulares, como la de las provincias de Santander y Logroño, escindidas de Castilla y León, que pasarían a conformar, como entes uniprovinciales, las Comunidades de Cantabria y La Rioja. De igual modo, en su virtud, se resolvió 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, sin perjuicio del procedimiento a aplicar en los supuestos de Andalucía y de Navarra;
- 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;

¹⁴⁰ 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, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1982, pp. 143 a 153.

¹⁴¹ 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».

- 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»¹⁴².

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.

6.3.B). *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»—¹⁴³.

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 enero¹⁴⁴, 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

¹⁴² Respecto de las cuestiones apuntadas, véanse las pp. 24 a 29 y 101 y 102 del *Informe*, antes citado.

¹⁴³ *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.

¹⁴⁴ Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 24, de 28 de enero de 1980.

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 Referéndum¹⁴⁵, pues la iniciativa autonómica si 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 1980¹⁴⁶, 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 autonómico 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 autonómica¹⁴⁷; Ley Orgánica de artículo único, en virtud de cuyo tenor literal: «*Habiéndose producido la solicitud de los*

¹⁴⁵ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 23 de enero de 1980.

¹⁴⁶ Se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1980.

¹⁴⁷ Fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre.

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 agosto¹⁴⁸, 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 Andalucía¹⁴⁹.

Constituida la Comunidad, las primeras elecciones andaluzas se celebraron el 23 de mayo de 1982, constituyéndose su Parlamento el siguiente 21 de junio, registrándose en los comicios una mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español.

6.3.C). *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 Asturias¹⁵⁰.

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 pasó a denominarse provincia de Asturias¹⁵¹—.

¹⁴⁸ El Real Decreto se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 204, de 26 de agosto.

¹⁴⁹ El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ 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

6.3.D). *Cantabria*

Asimismo, por la vía del artículo 143 y como Comunidad Autónoma uni-provincial, 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 Cantabria ¹⁵².

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

6.4.A). *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 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 y 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 Rioja ¹⁵³;

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.»

¹⁵² El Estatuto de Autonomía para Cantabria se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982.

¹⁵³ 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.

- la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia ¹⁵⁴;
- la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ¹⁵⁵;
- la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón ¹⁵⁶;
- la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ¹⁵⁷;
- la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias ¹⁵⁸; y,
- la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra ¹⁵⁹.

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—.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ El texto del Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁵⁷ El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁵⁸ El Estatuto de Autonomía de Canarias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁵⁹ 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.

6.4.B). *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 apartados 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 Valenciana¹⁶⁰, 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: [...]*»¹⁶¹.

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 valenciano¹⁶² 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

¹⁶⁰ Ambas leyes orgánicas —Lotrac y Lotrava— fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² 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.

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 marzo ¹⁶³. 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.*»

6.4.C). *El mejoramiento del fuero: la Adicional Primera de la Constitución 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*

¹⁶³ Cfr. Boletín Oficial del Estado, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

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 Primera¹⁶⁴, 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 actualiza las peculiaridades forales y, particularmente, el sistema de financiación, articulado vía Concierto Económico¹⁶⁵.

La meritada Ley, aunque tiene como rúbrica la de «Reintegración y Amejoramiento 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 Amejoramiento 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 tér-

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ 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 Amejoramiento 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 tras 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—.

mino de “Estatuto de Autonomía” para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así en la misma disposición adicional 1.^a 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».

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.

6.5. La 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 Extremadura ¹⁶⁶;
- la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares ¹⁶⁷;

¹⁶⁶ El Estatuto de Autonomía de Extremadura fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 49, de 26 de febrero de 1983.

¹⁶⁷ 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.

- la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ¹⁶⁸; y,
- la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León ¹⁶⁹.

Constituidas la totalidad de las Comunidades, la definitiva regionalización del Estado español culminaría 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.

A partir de entonces se constata una estabilización progresiva del sistema, en la que, conforme se ha indicado 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.

6.5.A). *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español*

Mención específica merece el acceso de la provincia de Madrid al régimen autonómico, articulada 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 143.1 ¹⁷⁰.

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 Mañas ¹⁷¹, 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 pro-

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 2 de marzo de 1983.

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ *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.

vincia 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», confiriendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado¹⁷².

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-manchega¹⁷³, 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 esta 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 articuló 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 julio¹⁷⁴, destacando su Preámbulo la singularidad de que en dicha provincia, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, reside la Capital

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 173, de 21 de julio de 1982.

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 Constitución, 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 Estatuto¹⁷⁵, 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 caducado¹⁷⁶. Sobre la base del Informe elaborado por la Ponencia legislativa constituida al efecto¹⁷⁷, la Comisión Constitucional del Congreso aprobó su Dictamen¹⁷⁸. El Pleno del Congreso procedería al debate y votación del Dictamen de la Comisión en su sesión de 25 de enero de 1983¹⁷⁹. 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 Congreso¹⁸⁰. 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 Estatuto¹⁸¹.

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»¹⁸². Al respecto ha de recordarse que el vigen-

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ Resultó publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie II, núm. 2(e), de 22 de febrero de 1983.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² 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*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1987, y Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*

te 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 Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica»*¹⁸³.

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.»*

6.5.B). *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 León¹⁸⁴, 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*

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ La Ley Orgánica 5/1983 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 2 de marzo de 1983; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 5 (extraordinario), de 10 de marzo de 1983.

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 necesaria 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 art. 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.

6.5.C). *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 art. 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 art. 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 art. 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 pre-

liminar, 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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».

6.5.D). *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 Autónomas¹⁸⁵, concretamente en mérito

¹⁸⁵ 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

de su artículo 16, en el que se establecieron los principios generales y las 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 Interterritorial¹⁸⁶, 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 traspassados por el Estado. Una segunda etapa se inició con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que derogó la anterior¹⁸⁷, 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 Interterritorial¹⁸⁸.

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 legis-

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

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ 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.

lativa puede 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 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 Autonómico¹⁸⁹, 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 Común¹⁹⁰, concretamente por las prescripciones de su Título I, modificadas parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero¹⁹¹; de las que, posteriormente, nos ocuparemos¹⁹²—.

6.6. El quinto impulso: 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 General¹⁹³, median-

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² 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.

¹⁹³ 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.

te la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo ¹⁹⁴, que introdujo una nueva prescripción en mérito de la cual las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, terminando el mandado en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones ¹⁹⁵.

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— ¹⁹⁶.

Finalmente, en mérito de la reforma, el 26 de mayo de 1991 se celebraron, de forma conjunta, las elecciones autonómicas y locales.

6.7. La renovación del Acuerdo político básico: los «Pactos Autonómicos de 1992» y la consecuente 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

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ Vid. Aguado Renedo, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas», *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, Editorial 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.

¹⁹⁶ Las Leyes Orgánicas 1/1991 a 7/1991 fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

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 conformidad 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 proceso ¹⁹⁷.

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» ¹⁹⁸.

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 143 ¹⁹⁹. 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*

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Cfr. «La “cuestión regional” es España y la construcción del Estado autonómico», *op. cit.*, p. 113.

¹⁹⁹ La Ley 9/1992 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

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.»

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 Auto-

nomía, 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 Autonomía ²⁰⁰.
- Cantabria: Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰¹.
- La Rioja: Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de Ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía ²⁰².
- Región de Murcia: Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰³.
- Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰⁴; 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 Autonomía ²⁰⁵.
- Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰⁶.
- Extremadura: Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰⁷.
- Islas Baleares: Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰⁸.

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ 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.

²⁰² 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.

²⁰³ 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.

²⁰⁴ La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ 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.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ 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.

- Comunidad de Madrid: Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²⁰⁹.
- Castilla y León: Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²¹⁰.

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 la 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—.

6.8. La culminación del mapa territorial de España (1995): Ceuta y Melilla y 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 ²¹¹.

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.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ 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.

²¹¹ Ambas leyes orgánicas fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 62, de 14 de marzo.

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 enmienda *in voce* de Unión de Centro Democrático, estableciendo la Disposición Transitoria Quinta, excepcionalmente 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.

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 estatutarias²¹².

Los comicios electorales a sus Asambleas se celebraron con fecha de 28 de mayo de 1995.

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 Constitu-

²¹² 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.

cional 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.

6.9. Las reformas posteriores en el marco del consenso constitucional: los «Acuerdos de 1996»

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; pero 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 significativa 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 dietas²¹³, 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 Parlamento²¹⁴.

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 estatutaria.

²¹³ 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 de 1995, p. 128; ídem, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 422, y 488 y 489.

²¹⁴ *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 Galicia²¹⁵. 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 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias²¹⁶, y de la Ley 5/1996, de 30 de diciembre,

²¹⁵ La Ley Orgánica 16/1995 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 28 de diciembre.

²¹⁶ 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, la Cámara*

de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón ²¹⁷. Es importante destacar que las prescripciones de ambas leyes comportaron 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 julio ²¹⁸. 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 Murcia ²¹⁹, 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 Madrid ²²⁰. 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 bási-*

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.»

²¹⁷ 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.

²¹⁸ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio.

²¹⁹ 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 núm. 140 del *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, de 20 de junio de 1998.

²²⁰ La nueva redacción del Estatuto de la Comunidad de Madrid se reproduce en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 162, de 8 de julio.

cas de su 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 Cantabria²²¹, 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 Asturias²²². 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 Rioja²²³. 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 Balears²²⁴, 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 León²²⁵, que no sólo afecta al ámbito competencial, sino que también profundiza en la capacidad de autogobierno de la Comunidad.

²²¹ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre.

²²² La reforma del Estatuto del Principado de Asturias fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

²²³ La modificación del Estatuto de La Rioja se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

²²⁴ El texto del Estatuto de las Illes Balears fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero.

²²⁵ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero; posteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 14, de 22 de enero de 1999.

- Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de Reforma del Estatuto de Extremadura²²⁶. 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 impositivo 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*

²²⁶ La reforma del Estatuto de Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 109, de 7 de mayo.

cumplimiento de plazos previstos en la Constitución o en el propio 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 Galicia²²⁷. 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 marzo²²⁸. 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.

6.10. La incertidumbre de futuro y sus alternativas: la disyuntiva simetría y consenso constitucional versus asimetría y disenso político en la futura evolución del modelo de organización territorial

Después de todo lo andado, transcurrido más de un cuarto de siglo de convivencia democrática, lo lógico sería pensar que el modelo de organiza-

²²⁷ La Ley Orgánica 6/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, de 8 de abril.

²²⁸ 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.

ción territorial de España, a cuya definición total, exhaustiva y sistemática renunció el Constituyente, ha quedado conformado en su dinámica aplicativa de manera cierta y definitiva, cuando menos en sus rasgos estructurales.

La realidad del momento actual es, sin embargo, muy distinta. De tal modo que, con independencia de la orientación política que pueda defenderse e, incluso, de tomar conciencia de las exigencias derivadas del juego de las mayorías parlamentarias para formar gobierno —a tenor de la vigente legislación electoral—, lo cierto es que habrá de compartirse que el futuro parece ser incierto.

Así lo acredita, al margen de la insaciable reivindicación nacionalista —y/o separatista—, la tramitación, o su anuncio, en cadena de las reformas estatutarias, siguiendo los pasos de la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El resultado es que nos encontramos con una situación caracterizada por la disyuntiva entre, de un lado, la simetría y el consenso constitucional —de los que ha sido expresión la tramitación del Estatuto de la Comunidad Valenciana— y, de otro, la asimetría y el disenso político —acreditados durante el proceso de reforma del Estatuto de Cataluña—.

Sin querer jugar a adivinos, el proceso parece haber entrado en una dinámica en la que, presumiblemente, si no todas, la mayoría de las Comunidades Autónomas impulsará la adaptación de su Estatuto —en esta línea caminan ya decididamente Andalucía y Aragón—, reivindicando nuevas cotas de autogobierno, aunque ello suponga menoscabar la indeclinable estructura unitaria del Estado español. No resulta ocioso recordar que dicha reivindicación está aderezada con dos componentes, cuando menos, de compleja compatibilidad con la propia existencia de la unidad política básica: el blindaje de las competencias autonómicas, así como de su régimen financiero, y el carácter de pacto o bipolar que se pretende conferir a las relaciones Estado-Comunidad Autónoma.

Y de dicha situación difícilmente podrá salirse sin un acuerdo global sobre el orden constitucional, es decir, sobre la modificación de la norma básica de convivencia.

No hay otra salida, en consecuencia, que, desde una base técnica sólida y con el más amplio consenso social y político, afrontar la reforma de la Constitución, conforme ha sugerido el propio Consejo de Estado en enero de este año.

Poco más cabe decir, en términos estrictamente jurídicos, dada la incertidumbre del momento.

Quizás apuntar que las exigencias de los partidos nacionalistas presentan un panorama que nos conduce a un pretendido federalismo de doble estrato, articulado sobre la base de la existencia de dos tipos de colectividades políticas diferentes —las nacionalidades y las regiones— que se superponen sobre un mismo territorio, dando lugar a asimetrías institucionales muy acusadas y a relaciones de naturaleza dual o bipolar con el aparato central.

El problema radica en que dicha pretensión nos aleja del federalismo cooperativo. Dicho con otras palabras, si bien aún no pueden conocerse los per-

files concretos del resultado del proceso histórico al que asistimos, y aunque las reformas estatutarias terminasen generalizándose y se afirmara la simetría competencial y financiera, todo parece indicar que el camino por el que vamos no se puede llamar, por mucho que queramos dotar de una acepción propia al modelo, «federalismo». La dinámica actual, por el contrario, nos aleja vertiginosamente de dicha categoría general —que es, por lo demás, en la que ya estamos—.

VII. UNA CONSIDERACIÓN EstrictAMENTE JURÍDICA DE LA EVENTUAL OPORTUNIDAD DE REFORMAR EL MODELO CONSTITUCIONAL

Concretados así la afirmación normativa de la vocación descentralizadora del Texto Constitucional y el proceso de conformación del Estado autonómico que ha decantado la dinámica política, sin poder detenerme en el marco interrelacional de las distintas Administraciones territoriales que coexisten en el Estado español con capacidad de gestionar sus respectivos intereses²²⁹, lo relevante es que, llegados a este punto, se comparta o no, ha de asumirse una realidad: la situación «es la que es».

Esta constatación fáctica, nos agrada o no, implica dos consecuencias.

En primer lugar, es preciso reconocer que el bienintencionado y ambiguo modelo constitucional —no obstante los significativos avances que ha permitido; inimaginables en el momento en que se pergeñó—, de una parte, políticamente no ha dado satisfacción a las diferentes «sensibilidades» concurrentes, y, de otra, resulta hoy, desde una estricta consideración jurídica y dicho sin ambages, insostenible.

Así es, al margen de tendencias, corrientes, orientaciones o, incluso, banderías políticas, ha de compartirse que el texto de la Constitución española de 1978, *hic et nunc*, no ofrece una descripción real —normativa— del modelo territorial de organización del Estado; el cual, por lo demás, en absoluto puede definirse como un sistema cerrado que disponga de los pertinentes parámetros objetivos que garanticen un ámbito de seguridad a los operadores jurídicos.

A partir de dicha constatación, en segundo lugar y al margen de la opción ideológica que pueda sostenerse, también ha de compartirse que la dinámica política del último cuarto de siglo —exacerbada en los últimos años— no ha zanjado la *vexata quaestio* territorial. Antes al contrario, la cuestión no sólo sigue centrando el debate político, sino que ha entrado en una diáspora

²²⁹ Me permito remitir a dos estudios anteriores. Cfr. Arévalo Gutiérrez: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz, *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 435 a 506; y «El sistema interrelacional de las Administraciones Territoriales», en el núm. 9 de *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, diciembre 2003, pp. 49 a 148.

mediática que precisa, y exige, dar una solución normativa a una realidad que se aparta meridianamente de las mínimas exigencias inherentes a la certeza y seguridad del Derecho.

El simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos, en efecto, demuestra que, ni la Constitución de 1978 refleja la realidad del modelo de organización territorial de España, ni los principales actores políticos —muy lejos, por desgracia, del consenso constitucional— están conformes con la situación vigente, discrepando abiertamente sobre cuál ha de ser su inmediata evolución.

Presupuesto lo anterior, lo relevante, jurídicamente, es que la ambigüedad del modelo constitucional, así como la del sistema decantado en su desarrollo aplicativo, aderezada por la indefinición de las fuerzas políticas —en ocasiones, obviamente, consciente—, no resulta operativa.

En esta tesitura, lo que sigue tiene por objeto, desde la estricta consideración jurídica —insisto y subrayo, *desde la estricta consideración jurídica*—, ponderar la oportunidad de proceder a reformar las prescripciones constitucionales que tienen por objeto el diseño del modelo de organización territorial del Estado.

Precisado lo anterior, obvio resulta, y soy consciente de ello, que la consideración jurídica no puede ser ajena al debate sociopolítico, especialmente en un momento en el que la configuración territorial constituye uno de sus elementos centrales. Puede afirmarse, en efecto, que si durante el debate constitucional la «cuestión territorial» asumió la condición de decisión política fundamental del Constituyente, hoy, prácticamente transcurrido el período más dilatado de convivencia democrática y de estabilidad constitucional en España, le pese a quien le pese —o le agrade a quien le agrade (*sic*)—, sigue siendo el eje rector de la dinámica política.

Constatar dicha realidad requiere el elemental ejercicio de ser un ciudadano atento: cotidianamente los medios de comunicación nos «ofrecen» —o transmiten en actitudes perfectamente orquestadas y predefinidas—, desde el desayuno a la cena, un nuevo ejemplo del «debate» —por así llamarlo—; y la única conclusión segura es que las intenciones y los proyectos formulados por los distintos actores sociales y políticos no puede decirse que ofrezcan una claridad meridiana, registrándose desde posturas frontalmente opuestas entre las distintas fuerzas políticas y sociales, hasta «sensibilidades», «oscilaciones», «brechas», «versos sueltos» o simples opiniones propias y singulares, en absoluto insignificantes, en el seno de cada una de ellas. Y todo ello con el trasfondo de una pueril dinámica reivindicativa periférica que reclama y exige, vorazmente, todo y ya.

Pero no menos obvio es, y a esta preocupación responden las atrevidas reflexiones de este humilde observador, que en el marco de un Estado de Derecho es preciso disponer de un *corpus* normativo cierto, esto es, de un conjunto de prescripciones constitucionales que, sean cuales sean, delimiten, en sus elementos configuradores, cual es la realidad territorial de España.

No se trata sólo de un mero anhelo intelectual y propedéutico que dulcifique la embarazosa situación de explicar, sobre la nada, el modelo territo-

rial en el foro universitario, sino que estamos ante una indeclinable exigencia jurídica: es insostenible la sensación de constante incertidumbre coyuntural, pues la primera y cabal función de toda norma es establecer unas pautas que garanticen un ámbito de seguridad en las relaciones sociales, entendida como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados; y la de todo texto constitucional, en su condición de *lex superior*, es codificar, de forma cierta, las reglas estructurales de organización y funcionamiento de los poderes públicos —en su calidad de poderes constituidos—.

Es en esta tesitura en la que cabe plantearse la eventual oportunidad de impulsar una reforma de la Constitución, cuestión que es preciso abordar sin dramatismos ni filias iconoclastas, ponderando, desde una actitud políticamente neutral, lo que la Norma Fundamental es y el papel que debe cumplir en el marco de las sociedades postindustriales, especialmente considerando el impacto de la integración del Reino de España en la Unión Europea. Eventual reforma que, en todo caso, ha de tener como presupuesto necesario —*condictio sine qua non*— el consenso entre las fuerzas políticas.

Desde esta perspectiva, y no desde ninguna visión política —que en absoluto ha de leerse entre líneas, pues ni es la intención ni responde a la vocación del autor—, es desde la que se plantea la oportunidad del *aggiornamento* del modelo constitucional de organización territorial del Estado. En esa clave, y sólo en esa clave, deben ser entendidas las reflexiones que siguen.

Por dicha razón, no se ofrece un hipotético contenido detallado de una eventual reforma constitucional, pues, en el marco de un sistema político democrático como el nuestro, a las pertinentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios corresponde su definición, limitándome a apuntar algunas líneas de tendencia que —como cualesquiera otras que con mejor criterio puedan formularse— permitan a la Constitución asumir de forma efectiva su rol de cúspide del ordenamiento jurídico y expresión del acto de autodeterminación democrática de una comunidad política.

7.1. *Ne variatur versus aggiornamento* del Texto Constitucional

En este orden de ideas, la eventualidad de un *aggiornamento* del Texto Constitucional, vinculado a la redefinición del tratamiento institucional del pluralismo territorial, ofrece una primera opción, que no es otra, obviamente, que la negación en absoluto de la reforma, en una suerte de aplicación de la regla *ne variatur*.

Necesario resulta reconocer —ora por el castigo que al espíritu de todo jurista ha infligido la acerada crítica respecto del carácter acientífico de su labor culminada con Von Kirchmann, ora por el dato fáctico de que las Constituciones no deben modificarse con frecuencia si se quiere que concierten aquel séquito de asentimientos que le proporcionan efectividad— que la idea de «tocar» el texto de la Constitución no resulta «atractiva»; y especialmente

poco atractiva parece si no existe una idea «acabada» del objeto de la reforma —cuando menos, a mí no me lo parece—.

Cabría así una alternativa conservadora —en términos jurídicos, que no necesariamente políticos— a la modificación formal de la Norma Fundamental: el mantenimiento íntegro de su tenor literal, agotando sus postulados, en la línea de interpretar sus determinaciones a partir de una «relectura constitucional» que tuviese como presupuesto la dinámica constitucional y estatutaria.

De esta forma, renovado el consenso político —elemento indefectible—, podrían alcanzarse resultados generalmente aceptables modificando los Estatutos de Autonomía y las restantes normas del bloque de la constitucionalidad que resultaran precisas, recurriendo, en su caso, al instrumento de las leyes previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. Correspondería al Tribunal Constitucional, si así se planteara, salvaguardar la decisión política fundamental del Constituyente.

Empero, con independencia de cualesquiera consideraciones ideológicas —legítimas, por supuesto—, transcurrido un cuarto de siglo desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 ha de afirmarse que las interpretaciones de que ya ha sido objeto, así como las mutaciones constitucionales operadas, han agotado —en términos racionales— las posibilidades hermenéuticas del vigente Texto Constitucional. Lo anterior sin perjuicio de que lo que se pretenda es que nos iniciemos en la compleja disciplina de la «acrobacia heurística». En efecto, a nadie se le oculta que de las primeras, segundas, terceras [...] y sucesivas lecturas y relecturas de la Constitución al «falseamiento o fraude constitucional» no hay sino un paso —quizás el que algunos estarían deseosos de dar para, desde la indefinición constitucional, seguir postulando *pro futuro* su falseamiento—.

Por lo demás, al margen de los problemas subrepticios —hoy ya patentes— acerca de cómo leer, interpretar y aplicar el modelo constitucional, la alternativa apuntada no parece ser la más adecuada, habida cuenta de que, primero, la misma tiene como presupuesto la existencia de consenso —como la reforma constitucional—, y, segundo, su punto de destino no es otro que una reinterpretación del texto constitucional para asumir los cambios que deberían afrontarse por el procedimiento formal de reforma.

Puede así concluirse —sin necesidad de recurrir a los tipos acuñados por Loewenstein— que afirmar la intangibilidad de la *Lex superior* responde, en estos momentos, a una postura maximalista de sacralización normativa, poco acorde con la necesaria armonía entre el ser real de la comunidad social organizada y la institucionalización política de la misma.

A partir de esta conclusión, frente al carácter sagrado e intangible de la Norma Suprema, son varios los argumentos que, entiendo, abonan la alternativa de la reforma constitucional.

Dichos argumentos pueden agruparse en dos bloques. En primer lugar, desde la óptica estrictamente jurídica: de un lado, las exigencias derivadas del indefectible principio de seguridad jurídica; de otro, la normalidad de la operación de reforma en la experiencia comparada; y, en tercer lugar, la defensa

de la propia Constitución, reivindicando sus posibilidades de modificación y reforma.

A los anteriores, desde la perspectiva política, ha de añadirse, primero, la dinámica de los hechos en el marco de una realidad ciertamente convulsa; segundo, la conveniencia de dotarnos de una «Constitución no accidental» que permita un debate político centrado en la gestión de los intereses de los ciudadanos; y, por último, la oportunidad de anticiparse a eventuales estrategias «rupturistas».

Lo que acaba de anticiparse ha de partir, en primer lugar, de una consideración de carácter general, cual es el «cuándo» de una reforma constitucional.

Sirva recordar al respecto la lúcida exposición de De Vega García.

«La reforma —afirma el profesor de la Universidad Complutense— no debe interpretarse como un capricho político, sino como una necesidad jurídica. Por ello la pregunta, desde el punto de vista político, sobre cuándo es el momento más oportuno para utilizar el procedimiento formal de reforma, sólo admite una respuesta; a saber: la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria»²³⁰.

Y añade: «no acudir al procedimiento de reforma cuando las exigencias históricas, políticas y sociales así lo requieren, lejos de constituir una actitud de defensa del ordenamiento constitucional, lo que representa realmente es la creación de un divorcio entre la realidad jurídico-constitucional y realidad política, con la consiguiente pérdida de prestigio y capacidad normativizadora concreta del ordenamiento constitucional»²³¹.

Pues bien, si no se quiere romper el *hiatus* entre realidad jurídico-constitucional y realidad política, la reforma ha de reputarse una necesidad ineludible en la actual coyuntura, por cuanto, sencillamente, es jurídicamente necesaria.

En efecto, frente a la aceptación acrítica de las prescripciones constitucionales vigentes preciso es reconocer que, en un número nada desdeñable de preceptos, las previsiones del Constituyente únicamente pueden calificarse hoy de anacrónicas, en cuanto su operatividad se ha agotado por completo, contemplando procesos hace tiempo consumados.

Así es, sería inútil relacionar aquí en detalle las distintas prescripciones de la vigente Constitución que hoy, dicho lisa y llanamente, forman parte de la «Historia del Derecho español», por cuanto o bien no dicen nada o lo que dicen ha dejado de ajustarse a la realidad. *Ad exemplum*, prescindiendo de las nueve Disposiciones Transitorias —por su propia naturaleza—, así como de las Disposiciones Adicionales Primera, segundo párrafo, Tercera y Cuarta, y sin entrar en un examen exhaustivo, puede constatarse el desfase de los siguientes preceptos:

- i. En primer lugar, al margen de que su apartado 1 sigue proclamando que «*el Senado es la Cámara de representación territorial*» [sic], el

²³⁰ Cfr. Pedro de Vega García, *La reforma constitucional y la problemática del Poder constituyente*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1985, p. 92.

²³¹ *Ibidem*, p. 93.

- apartado 5 del artículo 69 prevé la eventualidad de la designación de los «Senadores autonómicos» por el «*órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos*»; previsión que ningún Estatuto de Autonomía ha acogido, correspondiendo la designación, en todo caso, a su Asamblea Legislativa.
- ii. De otro lado, principiando el Título VIII, el artículo 137, expresión del principio dispositivo, establece que «*el Estado se organiza territorialmente [...] en las Comunidades Autónomas que se constituyan*». Indudable resulta que el mapa territorial está cabalmente delimitado y que la prescripción considerada no tiene otro carácter que el testimonial.
 - iii. En relación directa con lo anterior, ha de recordarse que la Constitución dedica tres preceptos a contemplar la iniciativa del proceso autonómico, cuales son los artículos 143 —régimen general de ejercicio del derecho a la autonomía—, 144 —régimenes singulares, como cláusula de cierre del sistema, habilitando al efecto a las Cortes Generales por motivos de interés nacional— y 151 —régimen especial de iniciativa reforzada y elaboración del Estatuto de Autonomía—; mientras que un cuarto precepto, el artículo 146, regula el procedimiento general de elaboración de los Estatutos de Autonomía. Obvio es que todas estas prescripciones —salvo el artículo 144.b) para la eventualidad de la incorporación final de Gibraltar al Reino de España— han agotado su contenido.
 - iv. En cuarto lugar, ha de recordarse que el artículo 148.1 delimita el régimen competencial de las denominadas «Comunidades de régimen general», estableciendo un límite inicial a las competencias de la mayoría de las Comunidades, con previsión en el apartado 2 de su ampliación transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos. La meritada determinación ni fue observada estrictamente en su momento —sirva recordar los supuestos canario (LOTRACA) y valenciano (LOTRAVA)— ni tiene contenido normativo alguno en nuestros días tras el proceso de transferencias abierto a raíz de los Acuerdos autonómicos de 1992 y 1996.
 - v. A mayor abundamiento, el artículo 149.1 afirma el elenco de competencias exclusivas del Estado a través de un listado que, dicho lisa y llanamente, no se corresponde con la realidad, pues, de un lado, determinados títulos se han transferido, vía artículo 150.2, a las Comunidades Autónomas, y, de otro, la entrada del Reino de España en la Unión Europea ha determinado la absorción comunitaria de la competencia.
 - vi. En el apartado 3 del propio artículo 149, la ambigua configuración de la cláusula de prevalencia, cuya operatividad depende del indeterminado concepto de la exclusividad de las competencias autonómicas, ha tenido una prácticamente insignificante virtualidad.

- vii. Por su parte, la cláusula de la supletoriedad del Derecho estatal afirmada por el propio precepto, en mérito de la jurisprudencia constitucional —en los términos consumados por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo—, ha sido objeto de una evidente mutación constitucional, negándose al Estado la posibilidad de que dicte normas meramente supletorias, por carecer de título competencial, cuando la materia ha sido asumida de forma exclusiva por todas las Comunidades Autónomas; lo que determina una «reviviscencia» de la legislación preconstitucional y deja, en la práctica, en una tierra de nadie a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
- viii. Lo mismo puede concluirse de la previsión de las leyes de armonización que establece el artículo 150.3, vaciada de contenido por una cicatera interpretación del Tribunal Constitucional.
- ix. Por su parte, cabe recordar que el artículo 152.1 prevé el modelo institucional de las Comunidades cuyos Estatutos hayan sido aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, imponiendo un sistema de representación proporcional; en una operación lógica elemental, el artículo anterior no puede ser otro que el artículo 151. Indiscutible resulta que el modelo perfilado se ha generalizado a todas las Comunidades Autónomas, en una nítida mutación constitucional.
- x. Asimismo, el artículo 154 sigue atribuyendo al Delegado del Gobierno la imposible función de coordinar la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad Autónoma —función que la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ha reducido al papel de cauce de información e instrumento de impulso—.
- xi. Por último, en esta enumeración no exhaustiva, el artículo 158 sigue declarando que se constituirá «un» Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión. Como es sabido, a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprobó el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, el sistema de Fondo único ha sido sustituido por la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, en los términos concretados por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Si se pondera cabalmente lo inmediatamente expuesto, habrá de colegirse que —sea o no sentimentalmente seductora la idea— las exigencias derivadas del indefectible principio de seguridad jurídica imponen —en términos de racionalidad— una modificación formal del Texto Constitucional, salvo que se pretenda generar un divorcio entre la realidad jurídico-constitu-

cional y la realidad política, con la consiguiente pérdida de prestigio y capacidad normativizadora concreta del ordenamiento constitucional.

Hay, en segundo lugar, un factor que reputo relevante en el contexto comparado, donde los textos constitucionales son reformados con «normalidad», renovándose así el Poder constituyente.

Los ejemplos de la Constitución italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución francesa de 1958 y la Constitución portuguesa de 1976, por no hablar de la Constitución belga de 1831, son suficientemente expresivos de esta normalidad de la operación de reforma para adaptar las prescripciones constitucionales y resolver problemas estructurales.

Es más, no puede ignorarse que uno de los principales objetivos perseguidos al acudir al procedimiento de reforma constitucional en la mayoría de los países citados ha sido, precisamente, el del tratamiento institucional del pluralismo territorial.

Un tercer argumento no me parece desdeñable.

Así es, presupuesta su necesidad jurídica y en la línea de normalidad que la operación de reforma constitucional ha observado en los países de nuestro entorno, hora es ya de quebrar la tradición del constitucionalismo histórico español, más proclive a los momentos constituyentes que a las modificaciones regulares de las Constituciones vigentes²³², dando así lugar a la rancia imagen de que «una Constitución sobre España es una pella de yeso sobre granito».

Recuerdan García Escudero y García Martínez, con la finura intelectual propia de su obra, la siguiente anécdota del escritor romántico francés: «Teófilo Gautier hizo su famoso viaje a España en 1840. Entró por Irún, y allí en un palacio antiguo convertido en Ayuntamiento, vio por primera vez la plancha de yeso con la inscripción “Plaza de la Constitución”; y el viajero anotó: “No podía elegirse mejor símbolo. Una Constitución sobre España es una pella de yeso sobre granito”.» Y no me resisto a transcribir el comentario de los citados autores sobre la anotación: «Durante siglo y medio, sobre la dura piedra del pueblo español se han ido depositando las pellas de yeso con las que cada fracción de ese pueblo ha querido asegurar su dominio sobre el futuro. Sólo consiguieron mantenerlas el mínimo tiempo indispensable para que la fracción rival echase abajo la orgullosa inscripción y pusiera en su lugar la suya, destinada a sufrir idéntica suerte.» Y añaden: «Nunca los españoles se pusieron de acuerdo sobre lo que había que escribir encima del granito [...] El montón de sucesivas prescripciones deshechas es la triste historia del constitucionalismo español»²³³.

Pues bien, preciso es reconocer que si el sistema de organización territorial abierto y flexible diseñado por el Constituyente de 1978 es, conforme se ha reiterado sin cesar, el error técnico más notable de la *Lex superior*, transcurrido un cuarto de siglo de su entrada en vigor puede afirmarse que en la

²³² Sobre el particular, Javier Pérez Royo, «Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre de 2003, pp. 215 a 235.

²³³ Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, op. cit., p. 9.

«ambigüedad constitucional» ha radicado, en buena medida, el germen de su éxito en la práctica: nada más y nada menos que ofrecer la base normativa precisa para articular una solución operativa a un secular conflicto y permitir que, paulatinamente, se difume la rancia imagen de nuestro constitucionalismo. Nada mejor para fundar lo afirmado, respecto del objeto de nuestra atención, que ponderar, con Aja, que «la transformación ha sido espectacular: España era hace veinticinco años el Estado más centralista de Europa y hoy es uno de los más descentralizados, con la particularidad de que presenta además un reconocimiento de los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran»²³⁴.

Presupuesto lo anterior, obvio es que el transcurso del tiempo ha determinado que las circunstancias se hayan ido alterando, de tal forma que si preciso es reconocer que la ambigüedad constitucional ha resultado «útil», no menos preciso es proclamar que hoy ya no es «operativa» —cuestión sobre la que posteriormente se volverá—.

En este orden de ideas y en el actual estado de la cuestión —por llamarlo de algún modo—, frente a quienes entienden que modificar el texto de la Constitución de 1978 constituye un ataque al sistema —o a «España»—, ha de afirmarse que postular su reforma no responde a un capricho político, sino a una necesidad jurídica, enderezada a defender el ordenamiento constitucional.

Así es, la defensa de la Constitución implica también afirmar las posibilidades de su modificación y adaptación, y es por ello por lo que la propia *Lex superior* prevé de forma expresa su reforma y establece los pertinentes procedimientos al efecto. Es más, *pro futuro*, consumados ya distintos cambios gubernamentales bajo su imperio —UCD (1978-1982), PSOE (1982-1996), PP (1996-2004) y PSOE (2004-?)—, quizás la reforma de la Constitución conforme a los cánones establecidos por la misma pueda constituir el hito que las generaciones futuras señalen como cierre definitivo de la Transición política española: un punto sin retorno de afirmación sobre el granito del pluralismo democrático en España.

No resulta ocioso recordar aquí que fue mérito del texto de la Constitución de 1978 resolver el problema de la articulación de la Jefatura del Estado, otra de las seculares cuestiones en la conformación del Pacto constituyente. La Constitución, en efecto, previa adopción de los oportunos acuerdos políticos —en absoluto sencillos—, supo racionalizar y expresar en Derecho escrito lo que había sido el resultado de una dilatada tradición histórica consuetudinaria en el Derecho comparado, ofreciendo una disciplina de la «monarquía parlamentaria» que ha sido acatada con lealtad constitucional por parte de los distintos actores políticos. Deseable es que, asentada la convivencia democrática, otro aspecto estructural de singular relevancia como el aquí considerado siga ahora el mismo proceso: primero, consenso político en su formulación; segundo, racionalización normativa en el Texto Constitucional;

²³⁴ Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 53.

y, ulteriormente, acatamiento de sus prescripciones con la debida lealtad al sistema.

Si, desde la óptica jurídica, la reforma se impone como una necesidad, ha de ponderarse que a favor de la misma concurre un hecho político irrefutable: el mantenimiento en sus términos del Texto Constitucional y el recurso a la relectura de sus prescripciones podría tener pleno sentido desde la constatación de una impecable lealtad al modelo territorial definido por el mismo.

Sin embargo, es un secreto a voces que ésa no ha sido la actitud que ha presidido la dinámica política. Así lo acredita el mero recordatorio de que el nuestro ha sido acertadamente definido como un «Estado autonómico jurisdiccional», en el que, ante la excesiva juridificación de la dinámica política, el Tribunal Constitucional se ha visto avocado a asumir un papel capital en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas²³⁵.

Al margen del referido dato de la prolija institucionalización en sede constitucional de conflictos, la práctica diaria es suficientemente ilustrativa de una realidad, cuando menos, convulsa como para obligarnos a proporcionar ejemplos al respecto: sirva la mera referencia a la palpitante actualidad, en la que, en ejercicio de un supuesto *ius secessionis* que no tiene acomodo constitucional²³⁶, se suceden distintos proyectos «soberanistas», «independentistas» o de «libre asociación» conocidos por todos.

A cuanto se ha argumentado cabría oponer —no sin fundamento—, de un lado, que el Título VIII de la Constitución ha podido ser acertadamente definido como una disposición transitoria y, de otro, que el dinamismo del singular sistema autonómico ha acreditado cumplidamente su utilidad, de tal forma que su funcionamiento global no puede sino ser objeto de una valoración abiertamente positiva. Es más, y así se ha afirmado, en la actualidad disponemos de un modelo de organización territorial definido en sus líneas esenciales por el bloque de la constitucionalidad, con un grado de concreción que excede en bastante el ofrecido por el marco constitucional, pudiendo hablarse de una progresiva «constitucionalización» del sistema.

²³⁵ Opinión distinta a la afirmada, que puede considerarse generalmente asumida, la han defendido recientemente Aja Fernández y Viver Pi-Sunyer, *Valoración de 25 años de autonomía*, op. cit., p. 80, para quienes, al analizar la afirmación del especial protagonismo del Tribunal Constitucional, «que constituye hoy un lugar común entre nosotros e incluso en alguna ocasión ha sido elevada a la categoría de rango distintivo de nuestro sistema, debe matizarse cuidadosamente ese protagonismo, ya que el papel desempeñado por el Tribunal ha sido mayor en términos cuantitativos, que cualitativos». Y añaden, «en definitiva, a nuestro juicio, puede concluirse que el Tribunal Constitucional no ha desempeñado un papel primordial en la definición del modelo de Estado».

²³⁶ Sobre el particular, las interesantes consideraciones formuladas por Francisco Caamaño Domínguez, Francesc de Carreras i Serra, Miguel Herrero de Miñón, José Ramón Parada Vázquez, Javier RUIPÉREZ Alamillo y Vernet i Llovet, con ocasión de la Encuesta sobre «El derecho de autodeterminación» publicada por la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2.º semestre 2002-1.º semestre 2003, pp. 11 a 137; especialmente las respuestas a las preguntas 2.ª y 3.ª, del siguiente tenor: «¿Es posible deducir del Derecho internacional un derecho de autodeterminación para territorios integrantes del actual Estado de Derecho español?» y «¿Es compatible con el art. 1.2 de la Constitución española, y con la teoría del poder constituyente sobre la que descansa la misma, el derecho de autodeterminación de una parte del pueblo?»

Pero si lo anterior es cierto, no menos cierto es que se ha de ser consciente de que, en palabras de Cruz Villalón, «la nuestra es hoy una Constitución *accidental* en el sentido de que es el resultado final de un proceso no programado *ab initio* en el que han intervenido muchas y muy diversas manos»²³⁷.

Pues bien, a estas alturas del desarrollo constitucional, la provisionalidad debe cerrarse, aunque sólo se atendiera al hecho de que hemos celebrado ya el vigésimo quinto aniversario de nuestra Carta Magna. Consecuentemente, desde la madurez constitucional y con la amplia legitimación popular de que goza nuestro sistema político, hora es de dotarnos de una «Constitución no accidental», zanjando la cuestión territorial mediante la delimitación de un modelo cabalmente cerrado que evite una sensación continua de presión, en la que la definición del concepto y el ámbito de la autonomía dependen de la capacidad de negociación determinada por el juego de las mayorías parlamentarias. Frente a la incertidumbre coyuntural, la delimitación del modelo territorial, en cuanto elemento estructural del Estado, ha de resultar, en sus premisas esenciales, definitivamente fijada.

En el contexto actual, además, se trataría de evitar que, en cada campaña electoral —y acabamos de atravesar un período caracterizado por la proliferación de comicios que ha marcado huella— el debate político —ya sea estatal, autonómico, local e, incluso, europeo— se siga centrando en torno a la articulación territorial del Estado. Sencillamente porque con ello se difumina la atención del ciudadano y se desatiende la cuestión de la gestión de sus intereses, que es, en definitiva, lo que a éstos importa y da sentido al sistema, con independencia, en última instancia, del tipo de Administración que atienda sus necesidades y cumplimente sus expectativas. Y es que, frente a un debate sosegado de ideas y proyectos, articulado a partir de las propuestas alternativas que las distintas fuerzas políticas formulen a los ciudadanos, la sensación que se tiene es la de una situación de reivindicación continua, en la que, paulatinamente, se va redefiniendo el denominado «hecho diferencial» y, asimismo, por mimetismo —agravio comparativo o justa reivindicación— la reclamación competencial se extiende a las restantes Comunidades. El resultado es una suerte de «carrera autonómica» que no comporta sino perjuicios para la colectividad, esto es, el Pueblo español, titular —todavía— de la soberanía nacional.

Por último, absurdo sería ignorar que más vale que la reforma sea «propuesta» —en los términos prescritos constitucionalmente al efecto— antes de que resulte «impuesta» por la pueril estrategia reivindicativa de determinados nacionalismos, que —con fundamento en un sistema electoral, cuando menos, «desproporcionado»— parecen exigir «todo y ya», cuando, de un análisis pausado y objetivo —especialmente si se pondera el Derecho comparado— se colige que apenas quedan ámbitos de poder que resulten suscepti-

²³⁷ Cfr. Cruz Villalón, «La Constitución accidental», en la obra colectiva coordinada por Francesc Pau i Vall, *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 27.

bles de ser transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas; salvo que objetivo final sea que el Estado, permítasenos la expresión, sea reducido a una mera «carcasa institucional».

Por ende, frente al modelo de las «defensas numantinas» —que ya se sabe cómo acaban—, consumada la institucionalización y consolidación de la democracia en España, parece oportuno impulsar una reforma de la Constitución de 1978, la cual no ha de tener por objeto habilitar un cambio sino asegurar la propia permanencia de la Constitución.

En conclusión, con la evidente y necesaria prudencia que toda operación del género exige, el cambio —positivo— de circunstancias operado entre 1978 y 2006 y el sólido asentamiento del sistema democrático de convivencia compelen a no desestimar la necesidad de superar la ingenuidad del Constituyente y la flexibilidad del sistema constitucional, pues hoy sus imperfecciones técnicas no lo hacen operativo.

En coherencia con lo que acaba de apuntarse, no parece aventurado afirmar que la opción de reformar la Constitución en orden a adecuar el Texto constitucional a la evolución hasta aquí registrada y permitir que la Norma Fundamental —desde el concepto racional-normativo en el que se inserta— sea un reflejo de la realidad —norma descriptiva de presente y prescriptiva de futuro— resulta sin duda acertada. Así se colige de las propias consideraciones del Consejo de Estado.

Lo anterior ponderando, en todo caso, que se trata de una decisión política que a los correspondientes actores corresponde adoptar, calibrando el momento oportuno y con el pertinente sosiego y el más amplio consenso social y político.

En consecuencia, la operación de reforma parece deseable, pero no puede abrirse sin más; el proceso exige el oportuno pacto entre las distintas fuerzas políticas que representan a la sociedad —con un amplio acuerdo de los Partidos de ámbito estatal y participación activa de los Partidos nacionalistas periféricos—.

Por ende, primero, habrán de recabarse las oportunas opiniones técnicas —a semejanza de como se operó el cierre del mapa autonómico en su día— y, a partir de las mismas, deberá abrirse la negociación política con la pertinente disposición a transigir que toda negociación exige. Sentados los principios de la reforma y en orden a formalizar los acuerdos alcanzados, el siguiente paso habrá de ser la puesta en marcha del procedimiento de reforma, con observancia escrupulosa del cauce prescrito constitucionalmente, culminando con un inexcusable *referendum* para su ratificación. Por último, pero no menos importante, una vez aprobada la reforma, los distintos operadores sociales y políticos habrán de observar escrupulosamente el texto resultante, sometién dose a sus determinaciones —más allá del principio *nemine licet adversus sua pacta venire*— desde una lealtad constitucional efectiva, pues obvio es que no todas las reivindicaciones respectivamente planteadas podrán verse satisfechas, y ello no ha de ser argumento para desvincularse del remozado Pacto constituyente.

A contrario, abrir formalmente el procedimiento de modificación del Texto Constitucional sin previo análisis técnico y subsiguiente negociación política en la que se fijen las orientaciones básicas de la misma sería, cuando menos, una insensatez; iniciar la tramitación parlamentaria de la reforma sin voluntad de transigir y con el único ánimo de ver reconocidas las propias pretensiones resultaría, en todo caso, un absurdo destinado al fracaso; y recibir el texto definitivamente aprobado como una imposición que inmediatamente se cuestione o pretenda alterar, la expresión de un pueril egoísmo.

7.2. La delimitación de la naturaleza jurídica del modelo territorial

La considerada eventualidad de un *aggiornamento* del Texto Constitucional está íntimamente vinculada a la redefinición —en sentido estricto, definición— del tratamiento institucional del pluralismo territorial, presupuesto el carácter abierto del mismo o, si se prefiere, la desconstitucionalización de la estructura territorial del poder político en la vigente redacción, la cual adolece de la ausencia de una proclamación solemne de la categoría en que nuestro Estado se inserta desde un punto de vista territorial.

Lo anterior plantea una cuestión inmediata: desde la perspectiva jurídica, ¿es relevante el *nomen iuris* del modelo?

El fértil planteamiento de Santamaría Pastor es suficientemente concluyente como para exonerarme de ulterior comentario: «El problema de la naturaleza jurídica de nuestro Estado se encuentra indudablemente mal planteado. Pero, ¿es irrelevante? Pese a todas las apariencias, debo decir que no, en absoluto, siempre que lo situemos en el terreno adecuado, que no es el puramente jurídico. Aunque los modelos del Estado (unitario, regional, federal) sean imprecisos y flexibles, ofrecen una serie de rasgos mínimos comunes que poseen una cierta utilidad: ofrecen, cuando menos, un paradigma difuso que puede servir de orientación propedéutica para ordenar la evolución de cada uno de los sistemas. Dicho con más sencillez: en momentos de incertidumbre, la calificación de un Estado como unitario o federal, por ejemplo, puede orientar válidamente a los operadores políticos para trazar unas reglas de orden que encaucen racionalmente la evolución del sistema, reglas tomadas de la experiencia de otros Estados pertenecientes a la misma categoría. Su utilidad, pues, aunque limitada, se centra en proporcionar al debate político puntos válidos de referencia, permitiendo excluir las improvisaciones y las locuras de algunos»²³⁸.

Presupuesta la relevancia de la calificación formal del modelo de Estado, ha de recordarse que el nivel de descentralización territorial que se ha alcanzado en el período 1978-2006 es de una intensidad ciertamente notable, hasta el punto de que, conforme se está convirtiendo en un lugar común afir-

²³⁸ Cfr. Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», *op. cit.*, pp. 143 y 144.

mar, «en definitiva, igual que aquel personaje de Molière que hablaba en prosa sin saberlo, el Estado español es, en la práctica, un Estado federal sin conciencia de tal».

En efecto, desde una consideración mínimamente objetiva es preciso afirmar, sin ambages, que España es un «Estado federal» tanto desde una perspectiva estructural como desde un punto de vista funcional, gozando las Comunidades Autónomas de un poder político propio caracterizado por un nivel competencial que excede en bastante del que disponen la mayoría —si no su totalidad— de los Estados miembros de cualquier Estado del género.

En absoluto puede, por ende y al margen de coyunturales estrategias políticas, calificarse de irreverente la pretensión de asumir la realidad y denominar a nuestro Estado Social y Democrático de Derecho como lo que efectivamente es, de conformidad con una de las categorías clásicas acuñadas en el constitucionalismo comparado: un Estado federal —categoría, por lo demás, suficientemente heterogénea para no admitir pautas unitarias y uniformes—.

No puede omitirse, por lo demás, que la proclamación del modelo federal ha acreditado en su aplicación práctica un consolidado éxito en la gestión de los servicios públicos, en el marco de una profunda lealtad entre todas las partes implicadas y en todas las direcciones y, en consecuencia, una correlativa y notable disminución de tensiones entre las distintas entidades territoriales.

Si la apuntada fuera la opción del Constituyente, se plantea inmediatamente la cuestión de cuál ha de ser la norma institucional básica de cada «Estado miembro» o «Comunidad miembro» —en la eventualidad de optar por mantener una denominación del género—.

Preciso es recordar que en la vigente disciplina constitucional, frente al modelo ofrecido por otros sistemas en el Derecho comparado, las entidades territoriales no disponen de un Poder constituyente propio para, en el marco de la Constitución estatal, proceder a la aprobación y eventual reforma de su norma institucional básica, la cual está configurada como una ley estatal —con las peculiaridades que se quiera—, cuya aprobación y modificación es competencia exclusiva de las Cortes Generales, mediante Ley orgánica —artículos 81.1 y 147.3 de la Constitución—.

Por ende, el paso hacia un Estado federal compelería al reconocimiento a las entidades territoriales de la capacidad para la determinación de su norma básica de organización y funcionamiento, previendo la existencia de Constituciones de los Estados o Comunidades miembros, aprobadas de forma exclusiva por cada uno de ellos.

Dos precisiones parece oportuno formular respecto de esta eventualidad.

La primera, de orden meramente terminológico: dado su asentamiento en nuestra cultura jurídico-político, no parece existir inconveniente para que dicha norma siguiera recibiendo la denominación de «Estatuto»; sabido es que existen otras disposiciones normativas donde la tradición ha comportado el mantenimiento de su *nomen*, aunque el mismo no se ajuste al verdadero carácter de la disposición —paradigmático es el ejemplo de los «Reglamentos parlamentarios», disposiciones que no tienen de «reglamento» sino el

nombre, por cuanto se trata de normas con rango, valor y fuerza de ley que regulan la organización y funcionamiento interno de los Parlamentos—. Por lo demás, al margen de su consolidación en nuestro acervo cultural, el término Estatuto evitaría la confusión con la Constitución del Estado federal.

Una segunda cuestión es la relativa a la eventual intervención del Estado en el procedimiento de elaboración de las Constituciones o Estatutos internos.

No parece, por obvias razones, que dicha posibilidad pueda ser recibida en el Texto Constitucional. Lo anterior, sin embargo, no es óbice para que, dada la función constitucional de las distintas normas institucionales básicas y sin mermar el carácter exclusivo del Poder constituyente interno de los Estados miembros, el Texto constitucional pudiera afirmar, de forma expresa, la capacidad del Estado en orden a impugnar ante el Tribunal Constitucional la Constitución o Estatuto de un Estado o Comunidad miembro cuando la misma pudiera comportar una vulneración de las prescripciones de la Constitución de España.

En este último orden de ideas, y en orden a evitar la consolidación de situaciones no amparadas por el bloque de la constitucionalidad, con la dificultad que plantean en sede constitucional los efectos retroactivos, quizás resultaría de utilidad establecer un plazo de *vacatio legis* amplio. La funcionalidad del mismo radicaría en habilitar, tras la pertinente aprobación por la Asamblea Legislativa, Cortes o Parlamento correspondiente, un trámite de ratificación por parte de las Cortes Generales o, en nueva y auténtica configuración como efectiva Cámara de representación territorial, sólo del Senado. El efecto de la misma sería, caso de ser afirmativo, permitir constatar la manifestación de la voluntad de la representación del pueblo español en su conjunto sobre la nueva norma territorial o su reforma, reforzando así, obvio es, su legitimidad. En caso contrario, el criterio discrepante podría llevar implícito el acuerdo de proceder a la impugnación de la disposición ante el Tribunal Constitucional, el cual, antes de la fecha de su entrada en vigor, y sin prejuzgar el fondo, debería resolver sobre la eventual suspensión de la vigencia de la nueva norma. Las ventajas de un mecanismo como el que se apunta, o de cualquier otro que con mayor sosiego y criterio pudiera formularse, son indudables en orden a evitar la compleja situación que podría plantearse con los efectos *pro preterito* en el supuesto de una resolución anulatoria.

Si, por el contrario, se optase por no dar el «paso» —o el «salto»— al Estado federal, la alternativa sería calificar y configurar, en los términos acuñados por el Derecho comparado, un auténtico «Estado regional» —si es que, verdaderamente, sigue existiendo alguno del género, como nos enseña la práctica italiana—.

El problema que esta alternativa plantea es la propia indefinición de la categoría, una especie de «cajón de sastre» donde se encuentran mezclados todos aquellos modelos que se han apartado del molde del Estado unitario clásico, articulando el tratamiento institucional del pluralismo territorial sin dar el salto al Estado federal. La propia constatación de que Italia y España

constituyen el arquetipo de Estado regional exonera de ulterior comentario; dicho lisa y llanamente, para este viaje no hacen falta las alforjas de una reforma constitucional.

Sea cual fuere la opción adoptada, en la concreta afirmación del modelo resulta indudable que habrá de proclamarse de forma expresa la existencia y posición de superioridad del «Estado» —Federal o Central—.

Cabe recordar al respecto que, en el vigente marco autonómico, así lo ha afirmado el intérprete Supremo de la Constitución desde su primer pronunciamiento sobre la cuestión, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, concretamente en su Fundamento Jurídico 3, en el cual se afirma: «Y debe hacerse notar que la Constitución contempla la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155 entre otros), como a los Entes locales (arts. 148.1.2.º).» Surge de este modo en favor de la Administración Central lo que la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, acertó a calificar como «potestad de vigilancia».

Si hemos afirmado que España es hoy un Estado federal, la racionalización normativa del sistema que se postula ha de asumir esta realidad, proclamando de forma expresa la posición de superioridad del Estado —que en ningún caso puede extenderse hasta el punto de anular el ámbito de decisión reconocido constitucionalmente a los Estados o Comunidades miembros—, habida cuenta de que la misma no es tributaria de un principio de jerarquía ni de una eventual capacidad de tutela, sino consecuencia de que al Estado le corresponde la indefectible posición de ser el garante del sistema de organización territorial en su conjunto y en el marco de la Unión Europea, de donde se colige una posición preeminente. Políticamente parece que así ha de ser, pero es que también lo es, en los términos afirmados por el Tribunal Constitucional, desde la perspectiva jurídica.

A mayor abundamiento, lo expuesto resulta absolutamente irrenunciable, pues, desde el punto de vista sustantivo, el Estado no puede declinar su papel en la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, correspondiéndole la concreción normativa de la regulación uniforme de los derechos fundamentales y libertades públicas.

La considerada delimitación de la naturaleza jurídica del Estado ha de venir acompañada, asimismo, de la definitiva fijación del mapa territorial de España.

Como es sabido, en defecto de determinación constitucional, a partir del Informe evacuado por la Comisión de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981, el entonces Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) —que era la formación política mayoritaria en la oposición—, en línea con el originario consenso constitucional, suscribieron los denominados «Pactos Autonómicos»,

formalizados con fecha de 31 de julio de 1981. En mérito de los mismos se procedió a 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 mapa así diseñado fue complementado en 1995 con la configuración de Ceuta y Melilla como «Ciudades Autónomas», debiendo reputarse consolidado por la experiencia de los años transcurridos.

No parece ocioso, en lógica consecuencia, que el Texto Constitucional proceda a una delimitación, en sus actuales términos, de los distintos Estados o Comunidades miembros que conforman el Estado español.

Tampoco parece ocioso recordar, aun siendo conscientes de que su naturaleza de norma de Derecho intertemporal implica que su proclamación se ajustaba a las condiciones del año 1978 —no siendo aplicables en la actualidad—, que no tiene sentido mantener en el Texto Constitucional una prescripción del género de la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, prevista para el supuesto alternativo de que Navarra, en lugar de acogerse a la vía del amejoramiento del fuero prevista por la Disposición Adicional Primera, hubiera decidido en su día incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ociso resulta insistir en los problemas que evitaría la supresión de dicha Transitoria.

7.3. La racionalización del sistema de distribución de competencias y la resolución de la dialéctica simetría-asimetría competencial

En línea con lo que acaba de afirmarse, la concordancia del modelo con la realidad se eleva jurídica y políticamente al grado de exigencia si, al margen de la, hasta la saciedad, reiterada necesidad de reformar la configuración del Senado para que cumpla efectivamente su función de Cámara de representación territorial —cuestión que ha generado una literatura prácticamente inabordable—, se tienen en cuenta otros factores, cuando menos, de la misma trascendencia.

En efecto, la opción por un concreto *nomen iuris* definidor de la naturaleza jurídica del Estado español resultaría indiferente y no pasaría de ser una declaración programática si la reforma constitucional no viniera acompañada de lo que en la práctica es sustancial, esto es, la racionalización del sistema de distribución de competencias, necesidad primera e inaplazable, habida cuenta de que el carácter accidental del vigente régimen no resiste una consideración racional: su conformación no responde al yunque de la razón, sino que es tributaria de su proceso de gestación, fruto de sucesivos «empellones» en el intento de apaciguar la inveterada cuestión territorial.

En este sentido, en primer lugar, la reforma habría de comportar la supresión del artículo 148, restando un único precepto, del tipo del artículo 149,

que estableciera una lista única de materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado y actuara como límite exclusivo al ámbito competencial de los Estados o Comunidades miembros. Dicho con otras palabras, en el mismo habrían de sentarse los principios del reparto competencial a partir de la afirmación de las competencias de la Federación o del Estado central.

Presupuesto dicho elenco, para aprehender la concreta distribución competencial habrían de tenerse en cuenta dos factores.

De un lado, que, sin perjuicio y con observancia de la delimitación constitucional, a las respectivas Constituciones internas o Estatutos les correspondería la trascendental función de concretar las competencias específicas de cada Estado o Comunidad miembro, atendiendo al singular carácter de cada uno.

De otro, que el elenco competencial hoy establecido ha de adaptarse a la realidad, no sólo por las funciones y servicios que se han transferido a las Comunidades Autónomas, sino, muy especialmente, por las que ha absorbido la Unión Europea; a título de ejemplo, seguir afirmando, sin mayor precisión, que al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de régimen aduanero y arancelario o del sistema monetario no pasa de constituir una declaración que rezuma el concepto de soberanía acuñado por Bodino.

Al margen de lo anterior, la delimitación de títulos competenciales ha de realizarse con el suficiente grado de concreción, mediante el establecimiento de criterios objetivos que permitan a cada Administración —a tenor de parámetros perfectamente determinados o fácilmente susceptibles de determinación—, apreciar *icto oculi* su propio ámbito competencial, evitando la proliferación de conflictos y, en el eventual supuesto de que los mismos se produjeran, habilitando los suficientes elementos de valoración a los órganos jurisdiccionales como para hacer previsible su resolución.

Frente a dicha necesidad, una mera lectura de las circunstancias que conforman el vigente artículo 149.1 acredita el grado de indeterminación con que están configurados los títulos competenciales, lo que ha determinado que los distintos poderes públicos dicten disposiciones que pretenden interpretar su contenido en el sentido de defensa y ampliación de su propio ámbito competencial, sin que tampoco el Tribunal Constitucional haya dispuesto de los elementos necesarios para resolver con criterios previsibles y ciertos.

Por otro lado, respecto del contenido sustantivo de la eventual reforma, no puede omitirse que la racionalización competencial debería comportar un doble orden de consecuencias.

De un lado, una constricción de las competencias del Estado, el cual, en mérito de los títulos competenciales actualmente asumidos puede llegar a ocupar una posición, cuando menos, cuestionable, no sólo en mérito del ejercicio de sus competencias exclusivas sobre materias o funciones que perfectamente podrían ser descentralizadas, sino, y muy especialmente, porque a través del establecimiento de la legislación estatal básica y de las competencias compartidas o concurrentes puede llegar a condicionar de forma efectiva, vía normativa, el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas. Quizá la referencia a algunas disposiciones legales recientes nos exonere de ulterior

comentario sobre la capacidad del Estado de constreñir el autogobierno: véanse, en efecto, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, o la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

De otro, lo que quizás, desde posturas maximalistas, podría considerarse como un «recorte» del actual ámbito propio de las Comunidades Autónomas en determinadas materias y, esencialmente, respecto de concretas funciones y servicios. Dicho con otras palabras, el funcionamiento ordenado del sistema impone la «recuperación» por el Estado de ciertas competencias, de igual forma que, en esta línea ascendente, la implantación del sistema comunitario europeo ha exigido la cesión de competencias derivadas de la Constitución por parte del Estado, es decir, de competencias soberanas, cuyo ejercicio por los órganos de la Unión Europea, en medida no desdeñable, ha afectado al ámbito de decisión propio de las Comunidades Autónomas —sin que ello haya provocado «rozadura» alguna—.

El meritado «recorte» o, para ser exactos, «reajuste», resulta absolutamente imprescindible, por cuanto no tiene otra finalidad que una recuperación uniformadora de títulos competenciales en manos del conjunto, presupuesto que no puede haber relación de antagonismo entre las respectivas identidades colectivas y la Nación española, expresión y resumen de un pueblo o nación por encima de las diferencias específicas de sus componentes.

Es urgente, en efecto, una reconsideración del listado de títulos competenciales en manos del Estado. Ya se ha indicado que el vigente artículo 149.1 y su aplicación práctica acreditan que hoy el poder central conserva en su haber, sin lógica alguna, funciones y servicios sobre ciertas materias, pero, de igual modo, ha de afirmarse que el Estado se encuentra, en otros aspectos, desprovisto de las competencias mínimas e indispensables para asegurar la integración del conjunto. Por no poner sino un ejemplo que no resulte políticamente «exagerado» —podrían añadirse otros muchos, como el ámbito de la planificación económica o el régimen de la expropiación forzosa—, resulta insostenible la privación al Estado de toda atribución en materia de ordenación del territorio, competencia que el Constituyente identificó con el urbanismo y la vivienda, generando una situación ciertamente, por no decirlo de otro modo, inaudita. No me resisto a añadir —consciente de que lo que sigue sí puede resultar polémico— la vigente situación de otros sectores, como la seguridad ciudadana, el régimen sanitario o, especialmente, por referirme a algún ejemplo de patente actualidad, el sistema educativo, que ha generado lo que, sin exageración alguna, puede calificarse de auténticos «reinos de Taifas», en contraposición, en el marco de un Estado social, con la competencia estatal de regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Si urgente es la reconsideración racional de los títulos competenciales, no menos lo es afrontar, de forma decidida, la dialéctica «simetría-asimetría» competencial, evitando que continúe siendo expresión de una dinámica dispositiva: la Norma Fundamental ha de configurar la opción por la que se opte con un diseño consciente e inequívoco.

A partir de la misma, si así se resolviera, el Texto Constitucional debería proceder al reconocimiento expreso de ciertas singularidades, pudiendo gozar algunos Estados o Comunidades miembros —los determinados expresamente por la Constitución o susceptibles de determinación a través de los cauces establecidos por la misma— de un tratamiento diferenciado. Dicho *status* habría de ser respetado por las restantes entidades territoriales, evitando incurrir en el recurso a la constante reivindicación o a la aplicación de cláusulas que afirman el «yo también lo quiero».

Por el contrario, si la asimetría no fuera la decisión política —en la línea de igualación plasmada en los Acuerdos autonómicos de 1992 y concretada, primero vía Ley orgánica de Transferencias y luego mediante la respectiva reforma estatutaria—, habría de procederse a la afirmación concluyente de que el objetivo final del modelo federal o regional se fundamenta en la homogeneidad básica de las distintas entidades territoriales.

Lo anterior sería, sin embargo, perfectamente compatible con el reconocimiento de obvias peculiaridades, como las derivadas de los denominados «hechos diferenciales» intrínsecos al carácter de las autonomías correspondientes; a título de ejemplo, la concurrencia de los Derechos civiles forales o, impropriamente, calificados de «especiales» —pues lo que son es Derechos «particulares»—, concretando el alcance de la libertad de configuración normativa *ex novo* en la materia; la cooficialidad lingüística; el reconocimiento de un régimen económico singular basado en el Concierto o Convenio —si se opta por su mantenimiento—; o las particularidades derivadas del hecho insular y del carácter discontinuo del territorio de los archipiélagos balear y canario, que determinan un específico régimen de autogobierno en cada isla, articulado a través de los Cabildos y Consejos insulares.

Es ésta una cuestión ineludible en el proceso constituyente, pues a nadie se le oculta que si no fuera por la reivindicación constante de determinados regionalismos periféricos quizás estas reflexiones carecerían de sentido.

7.4. La integración del Estado: afirmación de cauces para la efectividad del principio de lealtad al sistema

Preciso es advertir que la concreción del *nomen iuris*, la racionalización del sistema de distribución de competencias y la resolución de la dialéctica simetría-asimetría podrían quedar vacías de contenido por la dinámica ulterior si no se complementara su afirmación con una concreción efectiva del principio de «lealtad autonómica o federal». En lógica consecuencia, más allá de su proclamación, en el Texto Constitucional ha de procederse al establecimiento de los pertinentes cauces para su cabal operatividad.

La consumación del modelo autonómico —o federal, si se opta por su afirmación— no ha de llegar, consecuentemente, de la mano de una nueva cesión de competencias del Estado en favor de las actuales Comunidades Autónomas, sino de la definición de la posición del Estado y de la ulterior afirmación de cauces de participación y cooperación de éste con los Estados

o Comunidades miembros en el desarrollo de funciones hasta ahora de la competencia exclusiva estatal.

En otras palabras, lo que el interés general exige y los ciudadanos demandan es potenciar el autogobierno en un marco integrado en la globalidad del Estado español y, por extensión integradora, de la Unión Europea, lo que exige configurar una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos: las partes conforman el todo y ese todo es una expresión esencial de las partes, en un sistema de mutua lealtad entre unos y otros.

En este orden de ideas, en primer lugar, es ineludible la adaptación del Texto Constitucional *ad extra*, esto es, en el marco comunitario europeo.

En este ámbito, como es sabido, el Estado español ocupa la posición de una instancia de intermediación, tanto en la línea ascendente —participación regional en la toma de las decisiones comunitarias— como en la línea descendente —ejecución de las políticas comunitarias por parte de la Administración interna competente—. Pues bien, esta cuestión ha de afrontarse sin dilación: en términos gráficos, el Estado, única personalidad jurídica internacional, no puede circunscribirse a asumir la posición de un conglomerado institucional, pues le corresponde el papel de auténtica unidad integradora de acción y decisión; lo que en absoluto ha de comportar una ablación de la descentralización territorial.

No se trata ya sólo de que, *hic et nunc*, el Estado responda de políticas sobre las cuales, de conformidad con el sistema interno de distribución de competencias, no tiene atribución alguna, sino que, y fundamentalmente, es preciso, de un lado, articular debidamente la participación de los Estados o Comunidades miembros en el proceso de adopción de las decisiones comunitarias respecto de los asuntos que conforman su círculo de intereses respectivo, así como, de otro, definir su responsabilidad en el supuesto de inejecución de la política comunitaria.

La delimitación de dichos aspectos no puede quedar remitida al legislador ordinario o a la buena voluntad de las distintas Administraciones, manifestada en la institucionalización de Conferencias sectoriales —que no otra cosa es la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas—, y en la formalización de los oportunos convenios. El Texto Constitucional ha de decir algo al respecto, en su condición de Norma suprema, y cuando menos debe establecer las bases para fortalecer la cooperación horizontal entre los diversos Estados o Comunidades miembros —que faculte la adopción de acuerdos entre ellos al margen de la unanimidad— y la vertical de todos ellos con el Estado —y parece que no en la línea del modelo alemán—.

Tampoco puede omitirse que sería deseable, en orden a evitar el actual vacío normativo, que el Texto Constitucional estableciera una previsión enderezada a evitar que las autoridades regionales pudieran obstaculizar la ejecución de las políticas comunitarias en su territorio. En la actual configuración del modelo, siendo responsable el Estado ante la Unión Europea, es éste el que responde ante «Bruselas». Parece aconsejable en este sentido, de un lado, que se afirme una responsabilidad en vía de regreso por la inejecución

del Derecho comunitario, evitando así que el Estado asuma responsabilidades sobre un incumplimiento que no le es en absoluto imputable y respecto del cual carece de medios para impedirlo. De otro, en orden a evitar actuaciones conscientes tendentes a bloquear la ejecución de las decisiones comunitarias, con una prescripción análoga a la contenida en el artículo 76.2 de la vigente Constitución, parece oportuno que el Texto Constitucional prevea que la ley regulará las sanciones que puedan imponerse a las autoridades de los Estados o Comunidades miembros como consecuencia del incumplimiento del ordenamiento comunitario —y esas sanciones, como todas las que han de imponerse a las autoridades competentes, han de ser personales, si se quiere que sean efectivas—.

De forma similar, no puede ignorarse que, en el plano interno, pese a constituir un auténtico presupuesto del pluralismo territorial, la Constitución guarda silencio sobre los cauces que han de permitir la cooperación entre las distintas instancias territoriales. Y es éste, conforme se anticipó, uno de los problemas más relevantes que tiene planteado el vigente modelo descentralizador en orden a garantizar la integración del Estado.

Con la experiencia suministrada por la práctica, hora es ya de que en la misma, aun sin carácter exhaustivo, se reciban de forma expresa aquellas técnicas de colaboración y cooperación que han acreditado su eficacia, potenciando así la participación de todas las entidades políticas primarias en la gestión de los asuntos cuya responsabilidad directa incumbe a una pero se proyecta sobre el ámbito competencial de las demás.

De igual modo, *ad intra*, convendría ponderar, respecto de las técnicas de control interterritorial —ámbito obviamente más problemático que el de los instrumentos de colaboración y cooperación— que hoy el Estado prácticamente se encuentra desprovisto de mecanismos que le permitan afirmar, en el supuesto de eventuales conflictos con alguna Comunidad Autónoma, su preeminencia.

Cabalgando por el Texto Constitucional el «llanero solitario» del artículo 155, del cual, obvio es, no puede en absoluto prescindirse; empero, aunque no han faltado voces que pretenden desdramatizar el supuesto e, incluso, quienes han invocado su pertinencia en el marco de la lucha antiterrorista, entiendo que la coacción federal o autonómica ha de ser un último remedio por cuanto, de un lado, comporta desapoderar a las instituciones de gobierno territoriales, democráticamente elegidas, y, de otro, indudable resulta que no todos los posibles conflictos tienen la misma intensidad y naturaleza —a mi juicio, se trata de una de esas técnicas que está establecida para no tener que ser nunca utilizada: en su sola previsión radica su funcionalidad—.

Por ende, junto a la previsión de las medidas extraordinarias del artículo 155 —pues así ha de calificarse la suplantación de las autoridades legítimamente elegidas en una Comunidad Autónoma—, es preciso, presupuesta la posición de superioridad del Estado y la potestad de vigilancia inherente a la misma, diseñar otros mecanismos que permitan al Estado reaccionar eficazmente ante eventuales conflictos que no revistan un grado especialmente intenso de gravedad pero tampoco resulte oportuno, en aras del adecuado

funcionamiento unitario del conjunto, canalizar por la vía judicial ordinaria o, en su caso, constitucional, con las dilaciones inherentes a su lógico funcionamiento.

En este orden de ideas, presupuesto que la autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación, no parece existir inconveniente para potenciar los controles de legalidad en sede judicial, acudiendo al modelo de los instrumentos establecidos en el marco de las relaciones entre las Administraciones territoriales superiores y las Entidades locales por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, y siempre a partir de su configuración como procedimientos preferentes y sumarios.

Obvio es que los mecanismos lo serían de control judicial, como es propio de un Estado de Derecho, en absoluto fruto de un eventual control político, y que su articulación se presentaría como complementaria de los mecanismos de control jurisdiccional especializado o constitucional establecidos para dirimir los conflictos competenciales, cuyo volumen ha determinado una dilación que en determinados supuestos no resulta operativa ²³⁹.

7.5. La definición constitucional de la autonomía local

Otro aspecto que parece ineludible abordar si se opta por la adaptación del modelo de organización territorial diseñado por la Constitución es el de la posición institucional que ha de corresponder a las Entidades locales.

En efecto, el *aggiornamento* constitucional debe afrontar, necesariamente, una «segunda descentralización territorial» en favor de las Entidades locales, cuestión hoy remitida al Legislador ordinario —con el resultado ya conocido—.

Como muestra sirva un botón. Las entidades locales son las principales propietarias de montes en nuestro país y, sin embargo, tradicionalmente el ordenamiento jurídico no les ha reconocido sino pírricas competencias sobre

²³⁹ En palabras de Aja Fernández y Viver Pi-Sunyer: «Ciertamente, a la hora de valorar la trascendencia de esa dilación debería tenerse en cuenta que las sentencias que resuelven problemas competenciales suelen tener tanta o más importancia por la doctrina que sientan *pro futuro*, que por la resolución de los casos concretos enjuiciados. Sin embargo, también es cierto que este argumento es sólo parcialmente atendible en la práctica, ya que con cierta frecuencia los poderes públicos orillan la aplicación de esa doctrina y dictan disposiciones que se separan de la misma, a sabiendas quizás de que la nueva sentencia constitucional tardará años en dictarse y, normalmente, no tendrá efectos *pro preterito* (es paradigmático el ejemplo de las sentencias que anulan subvenciones estatales en materia de competencia autonómica). En cualquier caso, el retraso es hoy un problema grave, cuya solución debería pasar, entre otras alternativas, por una mayor precisión de los criterios utilizados en la distribución de competencias, un fortalecimiento de mecanismos de relación entre el Estado y las CCAA, una autocontención de las instancias legitimadas para recurrir, evitando convertir los procesos constitucionales en la prolongación de los debates políticos habidos en sede parlamentaria y un cambio en el sistema de trabajo del Pleno del Tribunal, propiciando la deliberación por escrito y fomentando la cultura del voto particular, que no sólo reportaría ventajas en cuanto a la celeridad del trabajo jurisdiccional, sino también en otros aspectos, como, por ejemplo, el de la coherencia lógica e incluso estilística de las resoluciones.» Cfr. *Valoración de 25 años de autonomía*, op. cit., tomándose la cita de las pp. 80 y 81.

la ordenación y gestión de su Patrimonio forestal. De hecho, sólo la normativa contra incendios forestales y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, han amparado alguna actuación en este sentido, al afirmar como competencia local la protección del medio ambiente. Indudable resulta proclamar la participación municipal en la conservación y recuperación de los montes y, de manera especial, la utilización de técnicas que trasladen a los vecinos los beneficios de los recursos forestales. La realidad, empero, es muy otra, conforme lo acredita el contenido del artículo 9 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de cuyas prescripciones no puede colegirse un tratamiento generoso del ámbito de la autonomía local, quedando condicionada su esfera competencial a lo dispuesto en la legislación forestal de la Comunidad Autónoma u otras leyes que resulten de aplicación ²⁴⁰.

En todo caso, lo verdaderamente relevante a nuestros efectos es que esa descentralización tiene una premisa ineludible: sustituir las crípticas prescripciones en las que se proclama la autonomía local, preservada por la técnica de la garantía institucional ²⁴¹, por una delimitación de la sustancia competencial de los entes locales, con el mismo grado de detalle, cuando menos, que el dedicado por el Texto Constitucional a la definición de las competencias de las actuales Comunidades Autónomas.

En efecto, *de lege data*, no sólo ha de tenerse en cuenta que de las diecisiete ocasiones en que la Constitución recoge la palabra «autonomía» sólo dos hacen referencia a las Entidades del género —arts. 137 y 140—, empleándose el vocablo «autónoma», ora en singular ora en plural, como calificativo de las Comunidades en un total de setenta y cinco ocasiones, mientras que tan sólo los artículos 137, 140 y 141.2 lo refieren a la Administración autónoma municipal y provincial.

Al margen de lo anterior —que no puede reputarse meramente anecdótico—, por lo que se refiere a su contenido dispositivo no puede ignorarse que, frente a los dieciséis artículos que, en el seno del Título VIII, conforman el Capítulo III, «*De las Comunidades Autónomas*», y al margen de las cuatro disposiciones adicionales y las siete, de las nueve, transitorias que tienen por

²⁴⁰ Una descripción del contenido de la Ley de Montes la he realizado en dos trabajos anteriores. Véase Arévalo Gutiérrez, «La Ley básica de Montes y la protección del Patrimonio forestal en la Comunidad de Madrid», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 18, enero-abril de 2004, y «La legislación básica protectora del Patrimonio Forestal: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes», en la *Revista Gestión Ambiental*, núm. 66, junio de 2004, pp. 1 a 28.

²⁴¹ Sobre el particular resulta ineludible la, ya clásica, aportación de Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Del propio autor, recientemente, «La autonomía local en la Constitución», Capítulo I de la obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 2003.

Asimismo, fructífera resulta la consulta de Marazuela Bermejo, «El principio de autonomía local en el ordenamiento español», en la obra colectiva, ya citada, *La Administración española*, pp. 341 a 393; estudio ulteriormente publicado, revisado, actualizado y ampliado, en el núm. 8 de *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio de 2003, con el título «El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español», pp. 215 a 276.

objeto su disciplina, el Texto Constitucional dedica a la regulación de las Entidades locales tan sólo tres preceptos, los artículos 140, 141 y 142, agrupados bajo la rúbrica «*De la Administración Local*», propia del Capítulo II del Título VIII. En los mismos el Constituyente se limita, respecto del Municipio, a establecer su autonomía de forma genérica —«*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*», proclama el art. 140—, conteniendo una referencia aún menos específica en relación con la Provincia —«*El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo*», dispone el art. 141.2—.

Esta parquedad es expresiva de que si bien la Norma Fundamental reconoce distintos niveles de autonomía, la discusión sobre las Comunidades Autónomas absorbió todo el interés del debate constitucional, con la consecuencia de que en los meritados preceptos el Constituyente se limitó a reconocer la autonomía local para la gestión de sus intereses respectivos —art. 137—, imponer las bases de un modelo de organización democrática —arts. 140 y 141— y afirmar su autosuficiencia financiera —art. 142—, ofreciendo, de este modo, una especial protección de estas Entidades a través de la técnica, acuñada por la Dogmática germana, de la «garantía institucional», ulteriormente recibida por nuestro Tribunal Constitucional.

La Norma Suprema, por ende, tan sólo garantiza la existencia de la institución local en cuanto tal —Provincia, Isla y Municipio—, es decir, en términos que permitan que la misma sea reconocible, pero no precisa los elementos esenciales del contenido de dicha autonomía, cuya definición es objeto de remisión a su configuración por ley, a la que corresponde definir en concreto el *quantum* —*ex* arts. 140, 141, 142, 148.1.2.^a, 149.1.18.^a—.

Frente a esta protección de las Entidades locales mediante la técnica de la garantía institucional, configurándose como una autonomía de contenido constitucionalmente indeterminado, lo cierto es que ha de reconocerse que, de un lado, a las Entidades locales, fundamentalmente a los Municipios, les corresponde desarrollar el grueso de las funciones típicamente administrativas y, de otro, constituyen el cauce exponencial de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Este carácter inmediato compele a ponderar lo que ha convenido en llamarse la segunda descentralización, en orden a potenciar el rol de los Ayuntamientos y, en su función de cooperación, de las Diputaciones Provinciales.

La cuestión parece exigir, *de lege ferenda*, una reconsideración del tratamiento constitucional de las Entidades locales, más allá del parco contenido del Capítulo II del Título VIII, especialmente si se pondera el volumen presupuestario del que disponen y el nivel de gestión que desarrollan los Ayuntamientos de las grandes capitales de provincias, pudiendo afirmarse que, a tenor del papel que a los Municipios de gran población reconoce la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, nos encontramos ante una exigencia indeclinable. Lo mismo ha de afirmarse, en su ámbito, respecto de los Cabildos y Consejos insulares. No resulta ocioso recordar que en el archipiélago balear el propio Estatuto de Autonomía se articula a partir de una descentralización muy intensa, atribu-

yendo a los Consejos la mayor parte de las competencias propias de la Comunidad, a las que han de sumarse las que en el resto de España son propias de las Diputaciones Provinciales. Por su parte, aunque el nivel de descentralización no es tan intenso, en el archipiélago canario los Cabildos ostentan todas las competencias que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a las Diputaciones provinciales, al margen de las que le han sido transferidas, delegadas o encomendadas por la propia Comunidad Autónoma, con un criterio ciertamente amplio. Un dato fáctico abona esta realidad, pues no puede omitirse que el volumen presupuestario que manejan es, en determinados supuestos, superior al que corresponde a la propia Comunidad Autónoma.

Parece, pues, oportuno concluir que, al igual que ocurre hoy respecto del supuesto de las Comunidades Autónomas, la autonomía de las Entidades locales, no obstante su naturaleza administrativa y, por ende, la ausencia de potestad legislativa, ha de recibir idéntica garantía constitucional, prescribiendo la *Norma normarum* sus elementos configuradores.

Lo anterior exigiría, cuando menos, integrar en el Texto Constitucional los elementos nucleares de su nivel de autonomía. Estos elementos podrían sintetizarse en los siguientes cinco:

- i. definir el contenido mínimo de la autonomía local, precisando los servicios propios e indispensables que han de prestar al ciudadano;
- ii. diseñar los elementos estructurales del modelo organizativo de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales;
- iii. precisar las bases del sistema relacional con las Administraciones territoriales superiores;
- iv. determinar el sistema de control de la actividad de los órganos locales; y
- v. concretar las bases para el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

7.6. La financiación de las entidades territoriales

Un último aspecto que parece ineludible considerar, aunque sea de forma sincrética, es que las entidades territoriales, sea cual sea su concreta configuración, precisan del oportuno soporte financiero para que su ámbito de actuación sea, de forma efectiva, propio y exclusivo.

Es éste uno de los aspectos en los que la oportunidad del *aggiornamento* del Texto Constitucional resulta más evidente, por lo que son precisas pocas consideraciones.

En efecto, sirva recordar que la materia puede afirmarse que está, *de facto*, desconstitucionalizada, pues las escuetas determinaciones de los artículos 156 y 157 de la Constitución respecto de la Hacienda autonómica no pasan de diseñar un marco genérico y ambiguo capaz de acoger cualesquiera soluciones, cuya articulación concreta se remite a su concreción vía ley orgánica —prescripción que se cumplimentó con la entrada en vigor de la Ley

Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas—.

La situación es aún más evidente en el ámbito de las Entidades locales, donde el artículo 142 no pasa de contener una declaración de intenciones —la cual se concretó en el originario texto de la, hoy derogada, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales—.

La carencia de un parámetro constitucional cierto ha determinado sucesivas reivindicaciones y consecuentes reformas en el modelo de financiación autonómica y local y en sus normas reguladoras.

Con dichos precedentes, indiscutible es que el Texto Constitucional debe fijar los elementos esenciales del sistema financiero, preservándolo así de una constante reivindicación, sin perjuicio de que la concreción del mismo se remita a la legislación orgánica u ordinaria. E, igualmente, indiscutible ha de ser que el referido sistema ha de basarse en el irrenunciable principio de la solidaridad colectiva e interterritorial. No resulta ocioso recordar, en este orden de ideas, que la evolución y el desarrollo que hemos registrado durante los últimos años debe mucho a las aportaciones que otros Estados miembros de la Unión Europea han realizado al Reino de España, lo que a medio y largo plazo revertirá en el conjunto comunitario. De dicha enseñanza debemos, sin duda, aprender los españoles, para comprender que sólo desde la solidaridad de los distintos territorios avanzará el conjunto y cada uno de ellos. La «ceguera insolidaria», especialmente en un nuevo marco comunitario ampliado, podría lastrar el desarrollo que han capitaneado los distintos y sucesivos gobiernos democráticos.

Presupuesto lo anterior, en el marco autonómico no puede omitirse que, en la actualidad, coexisten el peculiar modelo foral navarro y vasco con el régimen general, singularizado respecto del archipiélago canario, al margen del que previsiblemente regirá para Cataluña.

Pues bien, a partir de esta realidad —difícilmente modificable; aunque la opción le corresponde, en todo caso, al Poder constituyente—, el Texto Constitucional debe concretar necesariamente dos extremos.

En primer lugar, en un sentido u otro, si se asume la reivindicación capitaneada por algunas Comunidades Autónomas en orden a superar el régimen general y acceder al modelo del concierto o convenio.

Segundo, el establecimiento de cauces que, respecto de los Estados o Comunidades miembros regidos por el régimen de convenio o concierto, garanticen que las aportaciones correspondientes efectivamente se realizarán, atribuyendo al Estado los correspondientes instrumentos para, en caso de incumplimiento, liquidar las cuantías pertinentes.

Por último, una de las cuestiones que singularmente han de afrontarse es un nuevo modelo de financiación local, más allá de las previsiones del vigente Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Andamos a vueltas con el precio de la vivienda y con la repercusión del coste del suelo sobre la misma, indicando —cuando no acusando— a los Ayuntamientos como principales factores de la elevación del precio. Empe-

ro, sin hipocresía, ha de reconocerse que la actividad urbanística es el único medio de financiación del que disponen hoy las entecas Haciendas locales, principales prestadores de servicios públicos a la Comunidad. Si se quiere —de verdad y en serio— que el precio del suelo y la vivienda se rebajen, la única vía ha de ser la de dotar a las Entidades locales de efectivos instrumentos de financiación que, conforme hoy impone el artículo 142 de la Constitución, les permitan disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones locales; el resto no serán sino dulces cantos de sirena que nos conducirán al naufragio.