

LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y EL PRINCIPIO DE AUTOGOBIERNO

Por JOSE ANTONIO GONZALEZ CASANOVA

Sumario: Las raíces del título VIII.—Los partidos políticos ante el título VIII.—El consenso sobre el título VIII.—Sujetos de la autonomía.—Naturaleza jurídica de los Estatutos.—Iniciativa del proceso autonómico.—La asunción gradual de competencias mediante los Estatutos.—Elaboración y aprobación de los Estatutos.—La organización institucional autonómica y el proceso de autonomización del Estado.

El análisis jurídico del régimen estatutario contenido en el título VIII de la Constitución española de 1978 requiere una previa aproximación al origen político de sus normas. Tal aproximación es una obviedad en todo caso, pero en el de la organización territorial del Estado español reviste un interés especial, ya que, no en vano, la cuestión de las autonomías representa para nuestra psicología colectiva y nuestra convivencia de españoles un problema fundamental.

Las raíces del título VIII

Doy por sabidas cuantas cuestiones políticas se relacionan en nuestro país con la existencia—conflictiva o no—de unas regiones más o menos conscientes de su identidad particular.

Asimismo parto del buen conocimiento que los juristas debiéramos tener de la peculiaridad de nuestro Estado, fruto tardío e inestable de un proceso histórico singular y causa directa de que, entre nosotros, no se haya producido una teoría del Estado europea.

Lo que tal vez requiera un breve excursus introductorio es el contexto político que ha llevado a los constituyentes de 1978 a dedicarle un título de la nueva ley fundamental democrática a la organización territorial del Estado, y, dentro de él, un largo y denso capítulo a las Comunidades autónomas.

El tipo de Estado que las Leyes Fundamentales del general Franco y su legislación ordinaria han mantenido en los últimos años supuso una restauración del que abolió la Segunda República. El centralismo de la época franquista pudo ser mayor que el de la Restauración canovista o el del período isabelino, pero tan sólo por el aumento de poder, propio de la moderna tecnología aplicada a las comunicaciones. El modelo de Estado unitario centralizado es fundamentalmente el mismo entre el fin de la primera guerra carlista y el día de año viejo de 1978.

Se excluye de este *continuum*, como he dicho, la experiencia brevísima de la Segunda República. Pero se trata de una excepción más teórica que real, ya que, mientras duró la normalidad constitucional republicana, tan sólo Cataluña gozó de un régimen de autonomía, y ello por escaso tiempo. El Estatuto de 15 de septiembre de 1932 fue suspendido en sus normas más importantes durante año y medio. La normalidad estatutaria catalana —y, por ende, española— duró dos años y cuatro meses.

Tenemos, pues, que en la trascendental cuestión de la distribución territorial del poder del Estado carecemos de tradición sólida y estable, por no decir que carecemos de tradición pura y simple. Y, sin embargo, lo que sí es tradicional en nuestro Estado, pese a su aparente monolitismo centralizador, es la demostrada incapacidad de lograr de sus ciudadanos una conciencia —no ya nacional, que, por excesiva y retórica, más bien sugiere su carencia—, sino estatal. Como correlato a esta debilidad del Estado —a su poquedad— tenemos otra tradición, expresada por última vez y de forma inequívoca a la muerte del general

Franco: la proclamación de la exaltada conciencia popular-regional o popular-nacionalista.

En un libro escrito en catalán, y de pronta publicación en castellano, he explicado la tradición catalana—no catalanista únicamente—de lucha contra el Estado centralista, precisamente como clara conciencia de participación en la construcción y posterior reforma del Estado español (1). Dicha tradición puede datarse, en su punto de partida, en el absolutismo de los primeros Borbones, y ha llegado hasta hoy mismo. Pero no es sólo Cataluña, sino toda España, la que vive esa tradición.

Lo que hace más popular y enraizada la tradición de lucha anticentralista es su faz ambigua y doble, pues tanto los campesinos carlistas como los republicanos de las ciudades presentan alternativas aparentemente opuestas, pero muy similares en su esbozo y finalidad. El medievalismo de los federales y el populismo de los tradicionalistas funden en un sólo magma democrático a lo que bien pudiera considerarse, desde la atalaya del Estado liberal oligárquico de Madrid, como la extrema derecha y la extrema izquierda anticonstitucionales.

Las burguesías más desarrolladas de España y las más rurales y paternalistas han coincidido, en este siglo, en recoger la tradición carlista, foralista y medievalizante. Los actuales partidos nacionalistas vasco, catalán y andaluz, por ejemplo, mantienen formulaciones teóricas e ideológicas, cuando no estrategias de presión, esencialmente iguales a las del primitivo tradicionalismo, si bien, a veces, llegan incluso a revestirse de fraseología socializante.

Por su parte, la tradición democrática, que podemos captar ya en los movimientos progresistas y populares de 1846, liga, casi constantemente, el ideal de reforma social a la ampliación del sufragio y de los derechos civiles y políticos, pero también la forma republicana del Estado con su federalización. La «izquierda» española, históricamente, viene pugnando desde hace más de un siglo por la distribución—o redistribución—entre todos los ciudadanos del poder político y económico. Una forma constante de esa exigencia de destruir o despedazar el Leviathan

(*) *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1939)*, Curial, Barcelona, 1974, 864 pp.

es la autonomía municipal y la construcción de un Estado federal o «federable».

No voy a entrar, por supuesto, en la complejidad histórico-gráfica, que supondría elucidar, una vez más, la base social y política que une, subterráneamente, a las «dos Españas» en ese punto. El caso es que «la tercera España», liberal, ecuaníme y patriota, ha creído—y sigue creyendo—que su equidistancia de carlistas y demócratas era una virtud, y una virtud de Estado. El liberalismo moderado es estatalista sin totalitarismos, y tiende a ver, según los casos, anarquismo destructor en el federalismo de la izquierda, o reaccionarismo egoísta y localista en el foralismo de la derecha.

Sin embargo, desde Silvela y Maura hasta Arias Navarro, pasando por Calvo Sotelo y Gil Robles, la España liberal-autoritaria, conservadora, pero forzada a la democracia (siquiera formal), ha necesitado enraizarse en las «fuerzas vivas» de los municipios y regiones para superar la gran institución—útil, mas arcaica—del cacique. El regionalismo «desde arriba» tiene también su tradición centrista y de centralismo moderado. Ni Franco pudo detenerlo en la etapa del administrativismo tecnocrático y del regionalismo desarrollista.

No contamos, por tanto, con dos tradiciones «autonomistas», sino con tres. Incluso cuando alguien cree ver un consenso patriótico entre fascistas, liberales jacobinos y marxistas, partidarios todos de un Estado fuerte y centralista, nunca los encontramos en el poder del Estado o en sus aledaños. Hoy, la ultra-minoritaria extrema derecha es la única en propugnar un Estado rígidamente centralizado y, posiblemente, se trate más de un reflejo antidemocrático que de una convicción racional.

Si de la ideología pasamos a la práctica histórica más inmediata, pronto comprobaremos—y ahí está la prensa para dar fe, incluso gráfica—de que la tradición de lucha en favor de una distribución del poder del Estado entre las llamadas «regiones y nacionalidades» se reanuda en 1960, violentamente por ETA en el País Vasco, pacíficamente, por clérigos e intelectuales en dicho país y en Cataluña, Galicia, Valencia. De forma difusa y popular en Canarias y Aragón. Navarra y Asturias no han perdido nunca su conciencia de provincia-región. En las islas Ba-

leares va creciendo un «catalanismo» peculiar, sumándose la conciencia de insularidad con la de cultura catalana. Pronto se suma Andalucía y Extremadura a golpes de subdesarrollo, de abandono y de injusticia. Hasta Castilla, que se siente —errónea e injustamente— aludida por el anticeutralismo, recuerda los Comuneros y su propia lista de agravios.

La proliferación de partidos de ámbito regional a la muerte del general Franco es un hecho que no puede desdeñarse como si se tratara de un localismo impenitente. El PSOE sabe muy bien del complejo camino hacia la unidad socialista y la necesidad que ha tenido de aplicar su ideal federal de Estado a su propia organización interna y a sus relaciones federantes con algún socialismo como el catalán. Igual le ocurre a UCD con aquellas burguesías regionales no vinculadas directamente al franquismo.

En la campaña electoral de 1977, los programas de todos los partidos hicieron referencia explícita —con diversos grados de insistencia y diferentes fórmulas de solución— al problema de la organización territorial del Estado. Y desde la primera reunión de la ponencia constituyente ese fue el tema más vidrioso, difícil y complejo, sobre el cual fue más laborioso el «consenso» final, y que, sin duda, más problemas jurídicos y políticos plantea, una vez aprobada la Constitución.

Durante todo el proceso constituyente, el Gobierno del partido vencedor ha respondido con indudable pragmatismo a la exaltación de la conciencia política de base regional y nacionalista, mediante la creación de los llamados «órganos preautonómicos», o, como dice la misma Constitución en su disposición transitoria primera, de «un régimen provisional de autonomía». El título VIII, pues, no responde a un engendro de la razón constituyente ni es una utopía retórica. Bien o mal, con posibilidades de aplicación normativizadora mayores o menores según la consabida «correlación de fuerzas» y la coyuntura política, el título VIII de la Constitución se nos presenta como una parcela clave de la misma y como una futura fuente de vivas soluciones a problemas vivos, que, a su vez, provocará serios problemas de interpretación de la norma constitucional.

Una visión superficial y tecnocrática puede achacar al título VIII ser más causa de problemas que de soluciones, su defectuosa redacción, su confusa conceptualización y sus contradictorias y poco reflexionadas consecuencias en el campo jurídico y político. En ese sentido, el realismo político y el aguzado formalismo jurídico de nuestro Derecho público digno de tal nombre—es decir, el Derecho administrativo—van a encontrar, indudablemente, un ancho espacio para su análisis, para su crítica y—es de esperar—para su más correcta y eficaz interpretación al servicio de la finalidad autonomizadora de la Constitución y no en contra de ella.

Yo me voy a referir en este trabajo, una vez esbozado el contexto histórico-político de la cuestión, a la persistencia de las tres tradiciones «regionalistas» que he citado, como origen directo de las diversas concepciones que ha habido que «consensuar» en el debate constituyente. Es dicho pacto o acuerdo (propio de toda Constitución auténtica y no retórica) el culpable—y lo digo con ironía—de la imagen barroca y confusa del título VIII, especialmente en lo que se refiere a las Comunidades autónomas, sus Estatutos, el proceso de autonomización y las relaciones entre las instituciones centrales del Estado y las Comunidades autónomas.

Lo que ocurre es que dicho pacto o acuerdo entre concepciones divergentes, que responden a filosofías políticas diversas y opuestas, resulta enormemente contradictorio cuando, como en el tema que nos ocupa, intervienen connotaciones sentimentales e imaginativas que dificultan la racionalidad. Por otra parte, el Derecho tiene una lógica muy formalizada y, en este punto de la distribución territorial del poder del Estado, la lógica formal tiene unas reglas excesivamente inflexibles, no tenidas demasiado en cuenta por los políticos del «consenso» en aras del pragmatismo y como consecuencia de la peculiar tensión entre las fuerzas políticas.

El resultado ha sido un texto normativo que requiere, como mínimo, una explicación política lo más ajustada a la humilde y mediocre realidad que subyace a las disposiciones principales. Es lo que voy a intentar, sin mengua de otras elaboraciones futuras, más completas y profundas.

Los partidos políticos ante el título VIII

Las fuerzas políticas representadas en la ponencia constituyente fueron, como es notorio, Alianza Popular (profesor Fraga); UCD (señores Pérez Llorca, Herrero de Miñón y Cisneros); Minoría Catalana (señor Roca, portavoz también del Partido Nacionalista Vasco); PSOE (profesor Peces-Barba, portavoz asimismo del Partit Socialista de Catalunya) y PCE (profesor Solé-Tura, destacado miembro del Partit Socialista Unificat de Catalunya).

La aportación de Alianza Popular fue, a mi juicio, la más coherente doctrinalmente, junto a la de socialistas y comunistas. Tanto UCD como Minoría Catalana (reducida de hecho al Partido Nacionalista Catalán, CDC) adoptaron desde el principio una actitud pragmática y «realista», a la que pronto se sumaron los comunistas. UCD presentaría simplemente una fórmula de afirmación de las competencias exclusivas del Estado, abierta a *posibles* competencias de los «territorios autónomos», y Minoría Catalana coincidiría con esta fórmula, precisando determinadas competencias *irrenunciables* de las futuras Comunidades autónomas.

A lo largo de los trabajos de la ponencia, AP mantuvo su posición inicial, que luego se transformaría en voto particular a todo el título VIII. UCD presentó tres borradores diferentes, y Minoría Catalana, dos. Este grupo, así como los socialistas y comunistas, presentaron, al final de los trabajos de la ponencia, diversos votos particulares.

La aportación de Alianza Popular fue importante porque, como veremos, sirvió de base doctrinal a diversas disposiciones del texto aprobado por el Congreso de los Diputados. En realidad, UCD aportaría, a la hora del pacto con la izquierda socialista, la estrategia de un proceso de autonomización sincopado y la fórmula constitucional de lo que puede calificarse de «autonomías políticas diferidas», pero su fundamento doctrinal se halla, en mi opinión, en la elaboración del profesor Fraga Iribarne.

Aportaciones destacadas de Alianza Popular fueron el punto de partida de todo el título VIII, es decir, la fundamentación del título en una tríada de entes: municipios, provincias y regiones, tomada de la Ley de Bases del Régimen Local de 1975, así como

Las principales instituciones y competencias (mínimas) de las Comunidades autónomas y los controles estatales sobre éstas.

Esquemáticamente, el modelo del profesor Fraga comportaba una distinción fundamental entre regiones de autonomía administrativa, muy semejantes a las mancomunidades provinciales de la Ley de 1975, y regiones *autónomas*, parecidas a las italianas, c sea, con muy escasa autonomía política, pero de mayor institucionalización organizativa y mayores competencias.

Las regiones autónomas necesitaban para constituirse de un alto nivel de acuerdo por parte de los entes locales (cuatro quintos de los Ayuntamientos más dos tercios de todas las Diputaciones) y el referéndum regional para el Estatuto. Sus instituciones eran la Asamblea Normativa, el Consejo Administrativo y un presidente del mismo, representante, a su vez, del Gobierno central. Las competencias máximas de las regiones autónomas coincidían prácticamente con las mínimas que la Constitución vigente atribuye, como posibilidad, a las Comunidades autónomas. En cuanto a los controles, el modelo Fraga se inspiraba directamente en el sistema italiano, incluido el veto gubernamental a las normas de las asambleas autónomas.

En su conjunto, pues, Alianza Popular ofrecía una fórmula constitucional que, enlazando con la tradición del regionalismo liberal conservador español y la Ley de Bases del Régimen Local de 1975, utilizaba el modelo italiano vigente para las posibles regiones autónomas. No creo exagerado insinuar que, en la mente del profesor Fraga, Cataluña y el País Vasco debieran gozar de la autonomía política relativa que la muy centralizada y unitaria Italia practica, mientras que el resto de las regiones españolas deberían—por realismo—conformarse con una mancomunidad provincial de rango administrativo.

UCD fue, en cambio, fluctuando en sus propuestas, y, así, se limitó en un principio a mantener 24 puntos sobre materias de exclusiva competencia del Estado; más tarde, en un segundo borrador, ampliaría éstas, pero se mostraría más generosa que AP en las de los territorios autónomos, coincidiendo con ella en los rígidos controles de estos últimos. Con ciertas discrepancias, UCD y Minoría Catalana aproximaban sus puntos de vista. No obstante, en un tercer borrador—incluido durante el período de

enmiendas y al margen de éstas—encontramos ya casi todo el contenido del anteproyecto sometido a la discusión de la Comisión Constitucional del Congreso. UCD opta por las líneas maestras del modelo Fraga (la idea de autonomía política se diluye en una autonomía genérica, aplicable tanto a municipios, provincias como a regiones), pero se apunta ya la estrategia dilatoria para el proceso de acceso a la autonomía, que, rechazada en la ponencia, se acabará imponiendo en la Comisión. Siguen los rígidos controles que imposibilitan una autonomía política auténtica, como es el veto gubernamental a las disposiciones normativas de las asambleas autónomas.

El señor Roca, de Minoría Catalana, presentó, a su vez, dos borradores consecutivos. En el primero predominaban los aspectos que más directamente podían favorecer el rápido proceso de autonomía de las nacionalidades. Se partía de la filosofía del nacionalismo tradicional catalán, según el cual el Gobierno debía *pactar* con las nacionalidades un Estatuto basado en todas aquellas competencias que no fueran exclusivas del Estado. Los órganos preautonómicos, a través de su presidente, tendrían la iniciativa autonómica, elaborarían el Estatuto y convocarían un referéndum previo a la posterior ratificación de las Cortes.

El segundo borrador de Minoría Catalana se convirtió en el eje de la transacción de la ponencia, expresada en el anteproyecto de 5 de enero de 1978, aún no enmendado por el Congreso. La fórmula transaccional, como es sabido, se basaba en la Constitución republicana de 1931, según la cual el Estado tiene unas competencias exclusivas, pero las regiones autónomas *pueden* reivindicar en sus Estatutos aquellas que no lo sean, y ello referido tanto al poder normativo como al administrador y ejecutor. Como veremos a continuación, socialistas y comunistas aportaron a la transacción la exigencia de que, a diferencia de la Constitución de 1931, la aprobación de los Estatutos no dependiese de la voluntad coyuntural de las Cortes. La idea de pacto volvió a imponerse mediante una fórmula intermedia. Sería la Comisión Constitucional del Congreso quien pactaría con una delegación de la Asamblea de parlamentarios de la futura región autónoma el contenido definitivo del Estatuto.

El ponente comunista, profesor Solé-Tura, presentó una al-

ternativa que seguía prácticamente la Constitución de 1931, pero reivindicando mayores competencias para las autonomías. Coincidió con Minoría Catalana en el proceso de aprobación de los Estatutos, pero se alineaba con los socialistas en cuanto a la exigencia de que las Cortes sólo pudieran juzgar de la constitucionalidad de aquéllos. El PCE se integró, sin votos particulares importantes, en la transacción impulsada por UCD y Minoría Catalana, si bien puso límites a los controles que la primera imponía a los regímenes autonómicos.

El ponente socialista, profesor Peces-Barba, a semejanza del profesor Fraga, mantuvo hasta el final de los trabajos de la ponencia—y más tarde, como voto particular—un modelo coherente y nada fluctuante de organización territorial del Estado, dentro de la tradición federalizante, pero, por eso mismo, muy distanciado del modelo de la Constitución de 1931.

Los socialistas concebían el Estado como una estructura solidaria de unidades territoriales de autogobierno. El principio autonómico obligaba a un «poder estatuyente» originario de las nacionalidades y regiones, no previo a la Constitución, sino basado en ella como raíz fundante del Estado. Las competencias exclusivas de éste debían ser constitucionalizadas, pero también las de los territorios autónomos, así como aquellas que, por necesidad de la compleja acción del Estado moderno, había que suponer compartidas entre uno y otras. A diferencia del pacto nacionalista (aceptado estratégicamente por UCD y PCE), los socialistas pretendían la constitucionalización del poder de autogobierno como base del Estado democrático y, por tanto, asignaban, primero al Senado y después al Tribunal Constitucional, el papel de juzgar exclusivamente la constitucionalidad de los Estatutos, en claro contraste con la Constitución de 1931. Los controles del Estado sobre las autonomías no podían ser de tal naturaleza que invalidaran la autonomía política. Por otra parte, las futuras Comunidades autónomas deberían cooperar entre sí, en virtud del principio de solidaridad, mediante acuerdos que la Constitución debiera garantizar con exclusión de cláusulas prohibitivas.

Tras el período de enmiendas, los socialistas lograron introducir en el texto definitivo del anteproyecto constitucional de

17 de abril de 1978 una lista de competencias garantizadas a las Comunidades autónomas, que son prácticamente las mismas que aquellas que el modelo Fraga asignaba como «máximas» a las posibles regiones autónomas. Este «consenso» era, sin embargo, mínimo, ya que el acuerdo transaccional final no se produciría—en cuanto al modelo constitucional autonómico en su conjunto—hasta el debate en la Comisión. Dicho acuerdo se mantendrá sustancialmente hasta el final del proceso constituyente y quedará expresado en el texto constitucional vigente. El análisis que a continuación haré de él no sería comprensible sin las consideraciones hechas hasta ahora.

El consenso sobre el título VIII

La historia, más o menos secreta o discreta, del «consenso» respecto al título VIII de la Constitución es tarea de los periodistas, los historiadores curiosos o, simplemente, de aquellos protagonistas, próximos o lejanos, que algún día escriban sus memorias. No voy a anticiparme a tanto cronista como puede surgir en el futuro, y me limitaré a afirmar aquello que nadie podrá desmentir—espero—en el transcurrir del tiempo.

UCD y PSOE, con la presencia directa e influyente de los socialistas de Cataluña, llegaron a un acuerdo constitucional respecto al tema central dentro del título VIII, que es el referido a los Estatutos de autonomía. A este acuerdo entre las dos fuerzas políticas más importantes, que incluía la aceptación de las principales reivindicaciones del autonomismo catalán (y presuntamente del vasco), se sumaron Minoría Catalana y los comunistas. No así Alianza Popular ni los partidos vascos, no presentes en la ponencia, pero sí en la Comisión constitucional.

El acuerdo consistió, desde una perspectiva política, en hacer compatibles los principios constitucionales y democráticos de los socialistas con la necesidad estratégica de UCD, partido en el Gobierno, si no del Gobierno.

Los principios socialistas coincidían con la lógica interna de toda constitución de un Estado. Admitida la existencia constitucional de diversas «nacionalidades y regiones» en el artículo 2.º

del texto fundamental y no adquirida por parte de ninguna de ellas (cuya concreción nominal no se producía en la Constitución) rango diverso, impropio de una ley constituyente, el sujeto de imputación de la autonomía o autogobierno no podía ser otro —dentro de la filosofía democrática— que el conjunto de ciudadanos, *situados* en el marco territorial-histórico de las actuales regiones españolas, algunas de las cuales eran consideradas por la mayoría de sus habitantes como nacionalidades, y sin que este hecho —insisto— otorgara derechos constitucionales diferentes a los del resto de las Comunidades del Estado.

En su virtud, la Constitución debía consagrar la *posibilidad* de que, por voluntad democrática de los ciudadanos de cada región y nacionalidad, se ejerciera la iniciativa a constituirse en Comunidad autónoma. Y, asimismo, que no hubiera ninguna disposición constitucional que impidiese alcanzar en el futuro a cualquier región o nacionalidad el grado máximo de autonomía garantizado por la Constitución. El punto de partida y el punto de llegada debían ser, por tanto, los mismos para todos los ciudadanos.

El segundo principio democrático, según los socialistas, estaba ligado al anterior. La autonomía había de ser inequívocamente política, es decir, no podía haber autonomía administrativa para unas Comunidades y autonomía política para otras, lo cual hubiera supuesto una discriminación contraria a la igualdad constitucional. Por otra parte, autogobierno, en la interpretación socialista, es sinónimo de autonomía política, y se concreta, dentro de un Estado unitario y no federal, en la potestad legislativa dentro del propio ámbito de materias, en la dirección política autónoma del Gobierno de las Comunidades y en la jurisdicción propia respecto a leyes aprobadas por las Asambleas autónomas.

La estrategia del partido gubernamental —nacida tanto de una ideología regionalista conservadora como de una responsabilidad de Gobierno en circunstancias históricas muy complejas y confusas— imponía unos procedimientos y un ritmo en el proceso de transformación del Estado, tradicionalmente centralizado. Por decirlo de algún modo, UCD requería que la autonomización de las regiones y nacionalidades hispanas se produjera en forma de carrera de obstáculos, con frenos técnicos que acompañaran

el proceso, que graduaran el acceso a la autonomía de las diversas regiones, acoplándolo al supuesto nivel distinto de capacidad y voluntad autonómicas.

Con criterios más claramente partidistas, tanto UCD como el PSOE debían pactar la futura hegemonía de ambos en los Gobiernos regionales. La sociología económica y política de las diversas regiones permitía diferenciar las de predominio histórico y social de las fuerzas conservadoras de aquellas otras en las que el autonomismo era dirigido ya por la izquierda. La fuerte implantación de los socialistas en nacionalidades como Cataluña y el País Vasco, así como en regiones con fuerte y novedosa conciencia nacionalista al estilo del País Valenciano y Andalucía, obligaban, por realismo, a pactar con la izquierda posibilidades autonómicas mayores *en la práctica*.

¿Cómo lograr técnicamente que la Constitución expresara al mismo tiempo la necesidad política del partido gubernamental y los principios democráticos-constitucionales de los socialistas, directamente favorecidos políticamente por los mismos? Contra toda lógica jurídico-formal, el acuerdo se expresó mediante una difícil operación técnica consistente en acoplar el ritmo cauteloso de autonomización, propuesto por UCD, a los principios de igualdad, democracia y autogobierno que la lógica constitucional y la ideología socialista imponían.

El resultado a la vista está. Desde una perspectiva jurídica formal, la asistemática, la imprecisión y la oscuridad interpretativa son notables. Las consecuencias para el sistema de fuentes normativas y de relaciones entre éstas son —o pueden ser— de largo alcance. El Derecho administrativo, que es la rama del Derecho público español más formalizada, ha de experimentar, sin duda, más de una perplejidad, ante la cual la situación del constitucionalista puede ser embarazosa, debido, sobre todo, a la casi nula tradición de nuestro constitucionalismo contemporáneo.

Y, sin embargo, el Derecho constitucional, la Ciencia política y el mismo Derecho administrativo, entendido a la luz, no del formalismo, sino del finalismo constitucional, pueden llegar a una comprensión relativamente clara de qué pretende la Constitución respecto a la organización territorial del Estado y de qué pretendieron los constituyentes a la hora de intentar resolver

un problema tan secular y radical de nuestro Estado hasta el punto de constituir un elemento decisivo de su permanente crisis.

Es verdad que otro de los defectos del procedimiento seguido a la hora de pactar la Constitución (todas las constituciones se pactan, pero hay que saber hacerlo) fue la escasa necesidad que vieron los portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión Constitucional de explicar su voto positivo al pacto. Los diarios de sesiones no nos dan todas las pistas que serían necesarias para conocer la auténtica voluntad del legislador constituyente. Me refiero a la voluntad jurídica, no a la política. De ahí que, como en el caso italiano, una extensa bibliografía monográfica nos espera para elucidar —y tal vez nunca se logre del todo— abundantes afirmaciones del título VIII de la Constitución. Especialmente grave se presenta esta cuestión desde el prisma interpretativo del futuro Tribunal Constitucional. Y por eso mismo habrá que acudir, una y otra vez, a una superación del mero formalismo jurídico, para hacer justicia a la voluntad constituyente, mal expresada jurídicamente, pero inequívocamente orientada por la razón política hacia una progresiva transformación del tradicional Estado centralizado en un Estado unitario basado en las autonomías políticas de unas regiones y unas nacionalidades hispanas solidariamente unidas, como reza el artículo 2.º de la Constitución.

Las consideraciones que preceden y el breve análisis esquemático que sigue no han pretendido ni pretenden otra cosa que colaborar, modestamente, a que nadie pierda de vista esa finalidad política trascendental para nuestra futura y pacífica convivencia de españoles.

Sujetos de la autonomía

Según el artículo 2.º de la Constitución, son sujetos de la autonomía, es decir, tienen un *derecho previo* a ella, las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Este derecho previo (natural o histórico) se deduce del texto constitucional, por cuanto en él se dice que la Constitución «reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», y no afirma que «reconoce el derecho de autonomía a las nacio-

nalidades y regiones». No es la Constitución la que otorga el derecho al autogobierno, sino quien lo reconoce, y, por tanto, lo garantiza. El Estado, pues, se fundamenta en una nación (jurídica) española, la cual, a su vez, se basa en un derecho no positivo de sus componentes históricos, solidariamente unidos por la misma historia. Ahora bien, al constituirse España en un nuevo tipo de Estado que garantiza el derecho a la autonomía de sus entidades fundantes, no hay autonomía posible fuera de la Constitución, ni autonomía garantizada que no lo sea por ésta.

Por otra parte, al no hacer la Constitución afirmación alguna que implique un modelo preciso de Estado en función de su organización territorial, no podemos sostener explícitamente que el Estado español sea más unitario de lo que todo Estado debe ser por serlo, ni que sea federal, regional o «integral». Pero tal vez la razón más profunda por la que es imposible definir al Estado español en virtud de su organización territorial sea la de que la autonomía no se postula de una vez y en acto para todo el conjunto de nacionalidades y regiones. Hay tan sólo la posibilidad de ejercitar el Derecho común a todas ellas. Y no de forma *compatible* con el Estado, como en la Constitución de 1931, sino como expresión democrática del autogobierno de una parcela de la Nación-Estado.

El tiempo es, por tanto, elemento fundamental en la calificación del nuevo Estado español. Sólo cuando todas las nacionalidades y regiones de España hayan adquirido un Estatuto de autonomía podremos afirmar que el Estado es efectivamente de autogobierno regional-nacional. No entro aquí en las dificultades que entraña adjetivar, en forma gramaticalmente correcta, a dicho Estado, pues excepto el adjetivo sustantivado «federal», todos los demás («regional», «integral», «autonómico») parecen incorrectos, aplicados al sustantivo «Estado».

En todo caso, el Estado español es ya un Estado *fundado en el derecho al autogobierno*, cuyo ejercicio efectivo depende de la voluntad democrática de su población en el momento que ésta la exprese, dentro de los límites, procedimientos y requisitos que la Constitución prevé.

Así lo confirma el artículo 143 cuando concreta quiénes son, a efectos de ejercitar el referido derecho al autogobierno, las

nacionalidades y regiones del artículo 2.º. «En el ejercicio del derecho a la autonomía (...) las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica *podrán acceder a su autogobierno y constituirse* en Comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.»

A mayor abundamiento, el derecho a la autonomía o a constituirse en Comunidad autónoma no se agota en las nacionalidades y regiones, haciendo así el principio de autogobierno un principio generalizado a toda provincia [art. 144, *a*)] e incluso a «territorios que no estén integrados en la organización provincial» [art. 144, *b*)]. Esta disposición hay que relacionarla, según la Constitución, con la disposición transitoria 5.ª, en la que se le reconoce a las ciudades de Ceuta y Melilla el poder de constituirse en Comunidades autónomas.

Naturaleza jurídica de los Estatutos

Los Estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma. Pero al mismo tiempo se incardinan en el ordenamiento jurídico del Estado como parte integrante de él (art. 147, 1). Su rango es el inmediatamente inferior a la Constitución, pues al no existir, según ésta, leyes formalmente constitucionales, son las *leyes orgánicas* las que cubren esta figura jurídica cuando se refieren (art. 81) «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», al «régimen electoral general» y «las que aprueben los Estatutos de autonomía».

Hay que distinguir, por tanto, entre Estatuto y ley orgánica que lo aprueba. Como veremos, los Estatutos no son ley hasta que son aprobados por las Cortes Generales, pero una vez producida su aprobación adquieren rango de leyes orgánicas del Estado español, con todas sus consecuencias. Su aprobación, modificación o derogación exige mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del *proyecto* (art. 81, 2).

Este carácter de proyecto confirma la idea de que los Estatutos, aun siendo normas institucionales básicas de las Comunidades, no otorgan a las entidades previas, sujetos del derecho a la autonomía, un poder originario legislativo, pues, en realidad, el proceso de transformación del Estado centralizado lo que hace es partir de unas entidades parciales de éste (las provincias y las ciudades españolas de Africa, Ceuta y Melilla), las cuales, sólo mediante su constitución como Comunidades autónomas, institucionalizan políticamente el hecho «natural» o histórico que el artículo 2.º de la Constitución reconoce, o sea, las nacionalidades y regiones que integran la nación española.

El poder legislativo originario, como expresión de la soberanía nacional, reside en el pueblo español del artículo 1.º, 2.º. A partir de la ley orgánica que apruebe el órgano de dicho poder legislativo (el Congreso de los Diputados), las Comunidades autónomas, constituidas mediante su Estatuto, adquieren la parcela de poder legislativo propio que les corresponde como parte integrante que son del Estado común.

Iniciativa del proceso autonómico

La iniciativa del proceso autonomizador es, en nuestra Constitución, la cuestión política que—como ya indicábamos en páginas anteriores—marca todo el modelo autonómico español. Precisamente porque las estrictas razones de Estado son las que condicionan el carácter *posibilista*, *gradual* y *difícil* del proceso de transformación del Estado centralizado, la iniciativa autonomizadora se halla indisolublemente ligada (con toda la complejidad y confusión formales que eso lleva consigo) tanto a los exigentes requisitos de aquélla como a las posibles competencias reivindicables y a la misma fórmula de elaboración y aprobación de los Estatutos.

El sistema que sigue la Constitución—en verdad bien poco sistemático—es complicado y a menudo confuso. Podríamos resumirlo diciendo que, a partir de lo que parece considerarse como el tipo común (que algunos tienden, erróneamente, a considerar «mínimo», o «menor», o de «segunda categoría»), apare-

cen una serie de excepciones que, en la práctica, bien pudieran dejar reducido dicho tipo común a ser, él, la excepción de la regla empírica.

En principio, la iniciativa del proceso autonómico (art. 143, 2) 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. Ceuta y Melilla (disposición transitoria 5.^a) deben lograr el acuerdo de iniciativa autonómica por mayoría absoluta de los miembros de sus Ayuntamientos respectivos.

A este principio, la Constitución añade una condición en lo que respecta a la iniciativa de los municipios y dos excepciones. La condición consiste en diferir dicha iniciativa, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución (disposición transitoria 3.^a). Las excepciones se refieren, por una parte, a los territorios dotados de un «régimen provisional de autonomía» (disposición transitoria 1.^a), y, por otra, a Navarra, «a los efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya».

En el primer caso, corresponde la iniciativa a los órganos colegiados superiores por mayoría absoluta, y en el segundo, al órgano foral competente, por simple mayoría, ratificada en referéndum.

Los requisitos que la Constitución exige para la iniciativa del proceso autonómico deben ser cumplidos dentro del plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales afectadas. Por supuesto, tal plazo empieza a computarse tras la celebración de elecciones locales, a la que se refiere, como sabemos, la disposición transitoria 3.^a

En caso de que la iniciativa no prospere, solamente podrá reiterarse pasados *cinco años* (art. 143, 3). Encontramos aquí el primer indicador del ritmo y de la gradualidad del proceso autonómico general. Este término de cinco años va a servir de punto de referencia, como veremos, para asumir competencias autonómicas y para el procedimiento de aprobación de los Estatutos,

pues, a partir de él, se irán perfilando las diversas excepciones al régimen «común».

Si la iniciativa autonómica no prospera, se produce una segunda consecuencia. La Constitución parece dar por supuesto que son los órganos provinciales o, en su caso, los preautonómicos, quienes llevarán a cabo las correspondientes iniciativas autonómicas, a las cuales se sumarían, o no, los municipios. Esta me parece que es la explicación de que la disposición transitoria 7.^a contemple dos supuestos de disolución de los organismos provisionales autonómicos, referidos a la iniciativa (b) y c)).

En el primer caso, se produce la disolución si la iniciativa no prospera por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143, es decir, la falta de acuerdo entre los órganos provinciales y/o los municipios en la proporción exigida. Hay que entender que, en este caso, los primeros han sido sustituidos por los órganos preautonómicos, los cuales son «sancionados» con la disolución si no ven apoyada su posible iniciativa por los municipios. Se trataría de poner fin a una ficción o artificio autonomista.

En el segundo caso, los organismos preautonómicos son disueltos si no ejercen en el plazo de tres años el derecho que les reconoce la disposición transitoria 1.^a, es decir, si no se sustituyen en la iniciativa autonómica de los órganos provinciales, la cual se supone implícitamente que no ha sido llevada a cabo por éstos.

En el caso de Navarra, la disposición transitoria 4.^a, 2, prescribe que, en caso de no prosperar la iniciativa ya sabida, solamente se podrá reproducir en distinto período del mandato del órgano foral competente, y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo de seis meses a que alude el artículo 143.

Veamos ahora las excepciones que la Constitución establece a este régimen común de iniciativa y apuntemos las consecuencias que tal excepcionalidad tiene.

Según el artículo 151, 1, la iniciativa a la que se refiere el artículo 143, 2, puede gozar de un mayor apoyo popular que el exigido por este último artículo. Si en el plazo de seis meses ya mencionado, se suma al acuerdo de los órganos provinciales el de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las

provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y dicha iniciativa es ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, entonces el proceso de elaboración y aprobación del Estatuto y las competencias que en éste se incluyan serán diferentes, por su calidad y cantidad, del régimen común.

Ahora bien, será precisa una ley orgánica de referéndum (general o específica) que regule la práctica del que ha de ratificar la iniciativa autonómica de las provincias interesadas. He ahí un segundo elemento de cautela y de gradualidad. Ninguna iniciativa que cuente con un posible apoyo masivo de la población puede llevarse a cabo sin la aprobación de la referida ley de referéndum, de importancia procedimental muy secundaria.

Se plantea aquí la cuestión jurídica y política siguiente: existe una obligación constitucional objetiva de que el Congreso de Diputados apruebe una ley orgánica de referéndum en un plazo de tiempo que permita cumplir a los órganos provinciales correspondientes y a los municipios afectados con los requisitos de tiempo, acuerdo mayoritario y ratificación popular que el artículo 151, 1, exige. Justo porque el mayor grado de exigencia pretende asegurar, a los efectos de mayores posibilidades autonomizadoras, un extenso apoyo popular a la iniciativa, quedaría la voluntad de la población burlada si el retraso en la aprobación de una simple ley procedimental hiciera imposible, legalmente hablando, cumplir con la Constitución.

La segunda excepción que afecta al régimen común de iniciativa autonómica lo encontramos en la disposición transitoria 2.^a En este caso la excepción aparece como total, pues en dicha disposición se pretende dar un trato de urgencia más que de preferencia a aquellos territorios que plebiscitaron afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía en el pasado (Cataluña, País Vasco y Galicia durante la II República). La urgencia es más política que jurídica, pues, como veremos, las competencias asumibles y el procedimiento de elaboración y aprobación del Estatuto pueden reducirse y demorarse, respectivamente, en virtud del artículo 151, 2.^o y 5.^o, y de la disposición transitoria 6.^a

Si se acepta que la única interpretación correcta del artículo 143, 2, hace de la iniciativa autonómica un acto complejo en el que han de coincidir las voluntades de los órganos provinciales y de una determinada proporción de municipios, aceptaremos que la sustitución de los primeros por órganos preautonómicos no excluye, a efectos de la iniciativa y sus requisitos, a la voluntad de los Ayuntamientos. El hecho de que la disposición transitoria 2.^a nada diga de la posible iniciativa peculiar de Cataluña, País Vasco y Galicia debiera conducirnos a la conclusión de que en este punto no se hallan exentas dichas nacionalidades del requisito de la iniciativa acorde de sus órganos preautonómicos y de su proporción exigida de Ayuntamientos. Sin embargo, los recientes proyectos estatutarios de Cataluña y País Vasco, presentados ante la Comisión Constitucional del Congreso en virtud de la disposición transitoria 2.^a en relación con el artículo 151, 2, no han sucedido a la renovación de sus corporaciones locales ni al ejercicio del derecho de iniciativa que prescribe el artículo 143, 2, o que permite la disposición transitoria 1.^a

O nos encontramos en un caso de flagrante inconstitucionalidad del procedimiento seguido en la aprobación del proyecto de Estatuto autonómico o hay que colegir que la disposición transitoria 2.^a excluye implícitamente a Cataluña, País Vasco y Galicia del requisito de iniciativa formal. Aquí, una vez más, tan sólo la voluntad política puede iluminar la cuestión, ya que la disposición citada no sólo incurre en graves errores (y eran mayores en la redacción original), sino que expresa de modo confuso esa segura voluntad política de afrontar con urgencia la inequívoca pretensión autonomista de catalanes y vascos.

Mi interpretación consiste en considerar la disposición transitoria 2.^a como una excepción total al requisito formal de iniciativa autonómica en base al reconocimiento que el artículo 2.^o hace de un derecho—previo a la Constitución—de las nacionalidades y regiones a su autogobierno. Tal derecho se habría expresado históricamente en los plebiscitos de la II República, y sus formulaciones estatutarias habrían sido abolidas o abortadas en virtud de una violación revolucionaria de la legalidad constitucional de 1931. La disposición transitoria 2.^a restablece ese derecho ejercido en el pasado, y viene a reconocer la existencia

de una «iniciativa permanente, latente y actuante». Esta última calidad se expresaría en los correspondientes órganos preautonómicos y en una realidad política de difícil valoración jurídica, pero inequívoca: la voluntad electoral mayoritaria de los partidos políticos el 15 de junio de 1977.

La disposición transitoria 2.^a da por supuesto que la excepcionalidad de las tres nacionalidades citadas estriba en *poder* proceder inmediatamente a asumir una serie de competencias que, como veremos, sólo de forma *diferida* podrán alcanzar los territorios sin tradición autonomista expresa y plebiscitada. Esta asunción de competencias —las previstas en el artículo 148, 2, en relación con el 149— aparece vinculada a un procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos —el del artículo 151, 2— que subsume el concepto de iniciativa en el de *convocatoria* de una Asamblea de Parlamentarios «elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno». La disposición transitoria 2.^a encarga de esa convocatoria, no al Gobierno (art. 151, 2, 1.^o), sino al órgano colegiado preautonómico. La iniciativa del artículo 143, 2, o de régimen común tiene, por tanto, una clara excepción en esta disposición. Ni los órganos provinciales ni los Ayuntamientos intervienen para nada en la iniciativa ni los primeros deben ser sustituidos por los preautonómicos. Se da por supuesto que la voluntad popular, expresada mediante el plebiscito histórico y las elecciones del 15 de junio de 1977, es suficiente «iniciativa» para iniciar, mediante la elaboración y presentación de un Estatuto de autonomía, el proceso autonómico.

La asunción gradual de competencias mediante los Estatutos

Al régimen común de iniciativa autonómica corresponde un primer nivel de competencias que las Comunidades autónomas *podrán asumir*, como dice el artículo 148, 1. No hay, pues, un imperativo de asunción, sino una posibilidad, signo de gradualidad. Esta se confirma en el apartado 2 del mismo artículo: «*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.*»

Ahora bien, no será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada con el alto grado de voluntad consensual que exige, como vimos, el artículo 151, 1. La primera excepción al régimen común de iniciativa se vincula así con la primera excepción en cuanto al nivel de competencias. Si tenemos en cuenta que la lista de materias a que se refiere el artículo 148, 1 (que era la «máxima» en el modelo Fraga para regiones autónomas), es la «mínima» de régimen común y que la voluntad democrática puede reivindicar en el comienzo mismo del proceso autonomizador general del Estado las máximas posibilidades del artículo 149 y conexos, veremos que en este punto el pacto entre los principios democrático-constitucionales y la estrategia cautelar y gradualista encuentra su formulación más explícita.

La reforma estatutaria es, con todo, el requisito formal para la ampliación sucesiva de competencias. (Aquí, el adjetivo «sucesiva» vuelve a indicarnos la gradualidad posibilista.) La reforma de los Estatutos, según el artículo 147, 3, deberá ajustarse al procedimiento que éstos establezcan, y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica. Requisito éste en total coherencia con el que se exige para hacer de un Estatuto la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma. Junto a él es preceptivo el del referéndum de los electores de la Comunidad autónoma correspondiente (artículo 152, 2).

La disposición transitoria 2.^a equipara a Catalunya, País Vasco y Galicia con los territorios cuya iniciativa «reforzada» les permite acceder *inmediatamente* al nivel máximo de competencias. Así se afirma—de modo claramente impreciso, mal redactada y, a mi juicio, erróneo—que los territorios con plebiscitos autonómicos en el pasado y con regímenes provisionales de autonomía «podrán proceder *inmediatamente* en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno».

Hay que entender obviamente que «proceder en la forma prevista en el citado artículo» significa, si es que ha de hacerse *inmediatamente*, no otra cosa que ampliar competencias dentro

del marco del artículo 149. Por régimen común, los territorios a los que me refiero pueden reivindicar las competencias del 148 y, en virtud de la excepción contenida en la disposición transitoria 2.^a, pueden inmediatamente (o sea, en el mismo acto) las deducibles del 149. Exactamente igual que aquellos otros territorios sin legitimidad autonómica histórica, pero con suficiente legitimidad autonómica democrática.

Lo que resulta equivocado es asignar esta iniciativa de ampliación simultánea a los órganos preautonómicos colegiados superiores, es decir, al Consejo o Gobierno, y prescribir su comunicación al Gobierno, pues, por definición, es la Asamblea de Parlamentarios quien elabora el Estatuto, y el Consejo o Gobierno no interviene para nada en dicho trámite, que es en el que se produce, en un solo acto, la acumulación de competencias.

Elaboración y aprobación de los Estatutos

Aquí también nos encontramos con un régimen común vinculado al modelo de iniciativa del artículo 143, 2, y a las competencias mínimas del 148, 1. Según el artículo 146, el proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas. El Estatuto será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley, es decir, como ley orgánica en virtud del artículo 81, 1.

Pero la excepción a este régimen común la encontramos en el artículo 151, 2, en relación con la disposición transitoria 6.^a, asimismo vinculada dicha excepción a la primera y segunda excepción al modelo de iniciativa del artículo 143, 2, y a las competencias asumibles en el marco del artículo 149, propio, uno y otras, de aquellos territorios de voluntad autonomizadora democrática o histórica.

El Gobierno convocará a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, excepto en el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia, donde la convocatoria co-

rresponde al órgano colegiado preautonómico (disposición transitoria 2.^a). Constituidos los parlamentarios en Asamblea a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, lo aprobarán por acuerdo de la mayoría absoluta.

Aprobado el proyecto de Estatuto, se remitirá por los parlamentarios a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

Tenemos planteadas aquí dos cuestiones de gran importancia jurídico-política. Por una parte, el plazo de dos meses hay que interpretarlo a la luz de la disposición transitoria 6.^a, la cual establece que «cuando se remitieran a la Comisión de Constitución del Congreso varios proyectos de Estatuto, se dictaminarán por el orden de entrada en aquélla. y el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 151 empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido.

La redacción de esta disposición no puede ser más confusa y permite interpretaciones restrictivas, favorables a un importante retraso en la aprobación de los Estatutos, lo cual se inscribe, conscientemente o no, en la estrategia de gradualidad, pero, sobre todo, en la de dilación del proceso general de autonomización.

Vemos que, según esta disposición, el plazo de dos meses no se refiere, como podía desprenderse del artículo 151, al examen y al acuerdo consiguiente sobre el proyecto examinado, sino al estudio del mismo, es decir, al puro y simple examen. Pero como la Constitución nada dice sobre cuándo ha de empezar y acabar dicho estudio, el plazo de dos meses puede empezar cuando la Comisión decida que ha concluido su examen. En todo caso, el debate y el posterior acuerdo o desacuerdo con la delegación de la futura Comunidad autónoma no puede superar el plazo mencionado. Pero, además, ocurre que la defectuosa redacción de esta norma no aclara qué quiere decir «cuando se remitieran a la Comisión de la Constitución del Congreso varios proyectos de Estatuto», que es el supuesto condicionante de esa interpretación restrictiva del plazo de dos meses que la disposición transitoria

hace. En la práctica, siempre pueden remitirse a la Comisión varios proyectos. Siempre puede haber en estudio más de uno. Según esto, hasta que el último proyecto *posible* haya entrado en la Comisión (el final del proceso de iniciativa autonómica) no tiene por qué empezar el estudio del primero.

Como esta interpretación conduciría al retraso indefinido de las autonomías, parece más coherente con la finalidad política autonomizadora entender que, siguiendo el orden de entrada, los Estatutos son estudiados en un plazo máximo de dos meses cada uno o en grupo. Asimismo hay que entender que el «concurso» y la «asistencia» de la delegación de parlamentarios de la futura Comunidad autónoma sólo tienen sentido, no a la hora del debate entre ellos y la Comisión, que ha de concluir con acuerdo o desacuerdo, sino a la hora de examinar el Estatuto conjuntamente.

Como ya sabemos, este procedimiento es fruto de una transacción entre la fórmula socialista, que propugnaba el mero examen de la constitucionalidad de los Estatutos, y la ucedistanacionalista, que prefería la tradición pactista catalana y vasca. Según la Constitución —con su regulación relativamente pormenorizada del contenido obligatorio del Estatuto (art. 147, 2), de las instituciones básicas de las Comunidades autónomas (artículo 152, 1) y de las competencias asumibles (arts. 148 y siguientes)— el margen de discrecionalidad de la Comisión Constitucional respecto a la aceptación de los Estatutos es muy pequeño, por no decir nulo. No tiene sentido, por ejemplo, oponerse a la regulación autónoma de instituciones o cuestiones que la misma Constitución deja en manos de la decisión autónoma de las Comunidades en nombre del principio mismo del derecho a la autonomía.

Pero también es verdad que la redacción constitucional permite un margen indeterminado de discrecionalidad. La frase «determinar de común acuerdo su formulación definitiva» sugiere la idea pactista y el carácter no definitivo del proyecto estatutario. La idea de que la constitucionalidad del Estatuto ha de ser el criterio que presida el debate y el común acuerdo definitivo se halla implícita, y la propia constitucionalización de los elementos más importantes del contenido estatutario hace

muy reducida, como digo, la posibilidad de desacuerdo. Sin embargo, caben interpretaciones diferentes de la Constitución (máxime cuando ya no es posible que coincidan los miembros constituyentes de la Comisión con los que han de conocer de los proyectos de Estatuto), y caben diferentes criterios de oportunidad política sobre la asunción de competencias por parte de las futuras Comunidades autónomas.

Por todo ello, el concurso y la asistencia de la delegación referida hacen del estudio y discusión del Estatuto una sola cosa, sometida al plazo expreso de dos meses. Todo ello al servicio de una prudente agilización del proceso autonomizador de cada territorio y de todo el Estado. A mayor abundamiento, la Constitución no fija plazo para llegar al acuerdo sobre la formulación definitiva. Y para no dilatar indefinidamente el debate y la esperanza autonómica de las poblaciones afectadas, con toda la tensión política consiguiente, hay que entender una vez más que el plazo de dos meses se refiere al plazo máximo en el que hay que dar por zanjado el debate en la Comisión Constitucional.

La Constitución introduce un elemento coactivo para que el debate citado concluya en común acuerdo, y es la amenaza de que se rompa la situación «privilegiada» del pacto entre una comisión parlamentaria reducida y una delegación de la futura Comunidad autónoma, y de que el proyecto estatutario sea tramitado como proyecto de ley (orgánica) por las Cortes Generales, con todos los altos requisitos para el acuerdo y aprobación a que hace referencia el artículo 81, 2, y el artículo 90.

A su vez, la Constitución incluye otro elemento inductivo para que se llegue al acuerdo común en la Comisión Constitucional. Si se alcanza el acuerdo, el texto resultante se somete a referéndum del cuerpo electoral afectado, y si es aprobado *en cada provincia* por mayoría, el proyecto de Estatuto es elevado a las Cortes Generales, las cuales, en sus plenos respectivos, «decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación».

La redacción de esta frase supone un intento de no negarle a las Cortes en su conjunto la última palabra aprobatoria, propia de la soberanía del poder legislativo del Estado, pero por su propia condición de plenos y por el inequívoco sentido del verbo «ratificar», hay que entender que la finalidad del precepto

es que las leyes orgánicas que aprueben los Estatutos tengan una solemnidad semiconstituyente y se limiten a confirmar la voluntad conjunta de la Comisión Constitucional y la Asamblea de Parlamentarios estatuyente, a su vez, ratificada ya por el referéndum de la población afectada. Nada, pues, de discusión y rectificación del proyecto estatutario, sino confirmación ratificante del mismo.

Ahora se ve más claro aún el aspecto coactivo del número 5.º, apartado 2 del artículo 151. Si no hubiera habido acuerdo entre la Comisión y la Delegación, las Cortes podían haber rectificado sin límites el proyecto elaborado en la Asamblea de Parlamentarios de la futura Comunidad autónoma. Así ocurrió durante la II República con el Estatuto de Cataluña. Con la actual Constitución, empero, se subsana una importante laguna de la del 31, la cual no sometía a referéndum el texto, aprobado por el Congreso, como hace, en cambio la del 78.

Con todo, queda abierta la cuestión de qué ocurre en el caso de que alguno de los dos tipos de referéndum citados sea negativo. La Constitución permite (art. 151, 3) que una provincia, no conforme mayoritariamente con el texto estatutario acordado en la Comisión Constitucional o aprobado por las Cortes, no entre a formar parte de la Comunidad autónoma que las restantes (de existir) constituyan. Pero nada se dice en el caso de que todas o una (cuando sólo sea una quien aspire a la autonomía) voten negativamente, ni tampoco se dice qué ha de hacer la provincia inconforme que se autoexcluye de la Comunidad autónoma que forman las que con ella elaboraron el Estatuto.

Y hay algo más. La Constitución se limita a afirmar, en el caso de que una provincia no apruebe el proyecto de Estatuto, que tal hecho «no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad autónoma proyectada», pero no prescribe tal constitución. Por razonables motivos políticos podría desanimar a las provincias conformes la actitud de la que no lo está y renunciar a la constitución de una Comunidad autónoma mutilada.

Esta posibilidad de «separatismo» previo provincial parece justificada por un excesivo respeto a la voluntad autonomista

de una sola provincia que no pueda alegar (¿ante quién?) la condición de «entidad regional histórica» a la que se refiere el artículo 143, 1. El artículo 144, a), permite a las Cortes, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, «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», es decir, las que no reciban la consideración de entidades regionales históricas.

Se fomenta así un curioso «separatismo» previo que recuerda al «separatismo» *a posteriori* de la Constitución de 1931, cuando en su artículo 22 establecía que «cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central».

La organización institucional autonómica y el proceso de autonomización del Estado

Llegamos al último punto que me proponía tratar en este trabajo, y que se refiere a la organización institucional autonómica en relación con el modelo autonomizador del Estado que expresa nuestra Constitución. De nuevo comprobaremos la indisoluble relación que existe entre iniciativa autonomista, nivel de competencias, procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos y, en fin, organización institucional autonómica. Culminaremos así, al examinar brevemente esta última, el recorrido de un proyecto político pactado entre las principales fuerzas políticas del país al efecto de conciliar la igualdad democrática, que toda verdadera Constitución impone, con las necesidades prácticas—de Estado o de Gobierno—de una autonomización gradual.

Esta última cuestión que vamos a exponer se halla muy ligada—prácticamente es el meollo de la gran cuestión teórica que muchos se plantean: ¿qué clase de autonomía es la que consagra la Constitución?—a la definición misma de «autonomía política». Ya hemos visto que no puede hablarse en puridad de «autonomías de primera» y «autonomías de segunda». Hay

un régimen común como punto de partida mínimo pero que —si invertimos la perspectiva— puede convertirse en la práctica en un régimen de excepción o residual. Todo depende de un fenómeno capital dentro de la teoría democrática que, si bien puede pecar de formal, es el único que una Constitución puede admitir. Me refiero al grado de voluntad autonomizadora que las poblaciones de España tengan, que es tanto como decir, el grado de entusiasmo autonómico que los partidos políticos demuestren dentro de sus estrategias partidistas y, sobre todo, dentro de su afán por organizar de modo más eficiente y democrático el Estado.

Se ha dicho que la autonomía de régimen común o «mínima» no pasaba de ser una autonomía administrativa o simple descentralización de servicios, mientras que las excepciones ya sabidas de las nacionalidades históricas (disposición transitoria 2.^a) y de aquellas otras poblaciones de masiva voluntad autonomista que pudieran acogerse a la iniciativa «reforzada» del artículo 151, 1, tendrían una autonomía substancialmente distinta, de carácter político.

Esta distinción, sin duda, se fundamenta más en el supuesto tipo diferente de organización institucional que en las materias sobre las cuales serían competentes las diversas Comunidades autónomas. Pero resulta muy difícil separar una de otras, ya que una de las principales materias sobre las cuales las Comunidades autónomas pueden —y deben— ser competentes, es justo la primera de la lista «mínima» que contempla el artículo 148, a) Organización de sus instituciones de autogobierno.

El concepto que utiliza nuestra Constitución para referirse al autogobierno es, en verdad, ambiguo. Tanto podría referirse al *self-government* administrativo anglosajón como al régimen de la comuna yugoslava, si bien este último modelo debemos excluirlo en virtud del modelo político-social que la Constitución española esboza, aunque sea indirectamente. Lo que quiero decir es que «autogobierno» es sinónimo en nuestro texto fundamental de «autonomía» y el carácter político y no meramente administrativo de ésta hay que deducirlo de la composición y funciones de un posible órgano normativo, de la capacidad de

decisión autónoma respecto a la ejecución de las normas generales del Estado y de las del propio órgano normativo y, en fin, de la capacidad de jurisdicción respecto a las normas producidas dentro del ámbito de autonomía.

La redacción de las primeras líneas del artículo 152 han sembrado alguna confusión sobre qué tipo de Comunidades autónomas tienen derecho a contar con una organización institucional como la descrita en dicho artículo. La vinculación entre iniciativa, procedimiento y contenido de competencias autonómicas provoca aquí la mayor confusión y refuerza la sospecha de que hay autonomías administrativas o de «segunda clase» y otras, políticas o de «primera».

A efectos de simple clarificación pedagógica prescindamos ahora de esas primeras líneas que se refieren a los estatutos aprobados por el procedimiento de «pacto» entre la Comisión Constitucional y la Asamblea estatuyente, y veamos cuáles son las instituciones que, *de régimen común* (dicho en términos retóricos, pues no hay aquí excepciones) establece para las Comunidades autónomas el artículo 152, 1.

Estas son: una Asamblea *Legislativa*, elegida por sufragio universal; 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 respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán *políticamente responsables* ante la Asamblea.

Una asamblea *legislativa*, un consejo de *gobierno*, un presidente de la Comunidad autónoma, que la representa al tiempo que representa al Estado en ella y que tiene la *dirección* del Gobierno bajo *responsabilidad política* ante la asamblea, todo ello configura un régimen parlamentario dentro de un sistema político de autogobierno. Al no tratarse de un Estado federal, las Comunidades autónomas españolas no tienen plenitud ju-

risdiccional en materia no formalmente constitucional, pero el Tribunal Superior de Justicia tiene jurisdicción respecto a toda norma emanada de la Asamblea Legislativa de la Comunidad autónoma en materias de competencia exclusiva de esta última.

El artículo 152, 1, parece referir toda la organización institucional citada *tan sólo* a las Comunidades autónomas cuyos Estatutos hayan sido aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo 151, 2, es decir, el que he calificado «de pacto». Recordemos asimismo que tal procedimiento corresponde a las futuras Comunidades autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia, *de iure* (disposición transitoria 2.^a), y a las que reúnan los requisitos de voluntad autonomizadora del artículo 151, 1, que pueden ser, en el futuro, todas, ya que nada impide a cualquier región o nacionalidad renunciar en el presente al llamado «régimen común» y esperar a un futuro en el que pueda cumplir con los altos requisitos del artículo 151, 1, y seguir el procedimiento de su segundo apartado. Por tanto, no hay excepciones a este régimen común en principio. La autonomía política de todas las posibles comunidades autónomas está asegurada. Lo que ocurre es que se trata de una *autonomía política diferida*.

Sin embargo, sigue en pie la cuestión central. Se trataría de saber si, en ese tiempo que media entre la centralización del Estado y la plenitud autonómica de todas las futuras comunidades, las Comunidades autónomas que se formen en los términos «modestos» del que he llamado «régimen común», inicial y mínimo tienen ya, *desde el principio*, autonomía política o no.

La respuesta no me parece difícil. De las entidades que pueden ejercer la iniciativa autonómica y de las Cortes que han de aprobar el proyecto de Estatuto—sin incurrir en anticonstitucionalidad, claro está—dependerá el que se le reconozcan a la Comunidad autónoma *en exclusiva* algunas o todas de las competencias asumibles según el artículo 148, 1. Si esto es así, entiendo que una de las instituciones autónomas propias—cuya denominación, organización y sede debe constar obligatoriamente en *todo* estatuto de autonomía (art. 147, 2, *c*)—ha de ser, de toda necesidad, una Asamblea Legislativa, es decir, un organismo elegido por sufragio universal en la Comunidad autónoma con el

fin de elaborar normas con rango de ley de ámbito territorial circunscrito al de la Comunidad autónoma.

Desaparecido el veto gubernamental a las disposiciones normativas de las asambleas autónomas, preconizado por Alianza Popular y UCD en sus respectivos proyectos, y substituido éste por el control del Tribunal Constitucional (art. 161, 2), no hay en la Constitución—a diferencia del regionalismo italiano—impedimento alguno para la legislación autónoma, siempre que ésta, claro es, no atente contra la Constitución ni contra los Estatutos.

La potestad normativa implica necesariamente un poder de ejecución y de gobierno en función de las competencias legislativas que se posean, es decir, de la cantidad y calidad de las materias sobre las que se tiene competencia autónoma. Y, asimismo, la jurisdicción, por modesta que sea, también depende del grado, igualmente más o menos modesto, de competencia legislativa. La autonomía política de cualquier Comunidad autónoma española, sea cual sea el régimen de que goce según las diversas formulaciones constitucionales y sea cual sea el momento que viva en el proceso hacia su plenitud autonómica, no depende de la incorrecta, confusa y contradictoria redacción del artículo 152, 1, sino de la voluntad política de su población y, en última instancia—instancia que debiera ser respetuosa con la voluntad popular—de las Cortes Generales. En ese sentido no puede afirmarse, ciertamente, que la Constitución imponga la autonomía política a aquella población que no la solicite. Pero tampoco puede decirse que no llegue a ver su solicitud frustrada por las Cortes, como podía ocurrir con la Constitución republicana de 1931. He aquí un riesgo que bien pudiera aconsejar a algunos territorios españoles que esperen, libre y voluntariamente, el crecimiento de la conciencia autonomista para presentar ante las Cortes un estatuto apoyado en la iniciativa autonómica, reforzada por el consenso masivo. De ese modo nadie les podría discutir—más allá de cuestiones relativamente secundarias—su derecho pleno a pasar de la vinculación provincial en el Estado centralista a la autonomía política.

