

JUAN FERRANDO BADIA

Las comunidades preautonómicas

INTRODUCCION

A) *Caracteres fundamentales de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978*

La Constitución española se divide en diez Títulos, una Disposición Adicional y otras Disposiciones Transitorias y Finales. En total 169 artículos; 4 Disposiciones Adicionales, 9 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

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

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

La ideología política

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

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

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

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

Las ideologías y sistemas políticos

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

En las democracias liberales y pluralistas existe una ideología que es objeto de un consentimiento y de aceptación dominante —de *consensus* fundamental y

político— y que fundamenta las instituciones del régimen: ningún ciudadano americano discute su Constitución, y los británicos aceptan su Monarquía parlamentaria porque todos comparte la misma ideología liberal. Ideología que es lo suficientemente amplia y elástica para que en su seno convivan pluralidad de ideologías partidistas.

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

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

Pero, también en el mundo contemporáneo, existen o han existido, ciertos regimenes con apariencias democráticas que, por asentarse o en una personalidad política excepcional, con dotes de flexibilidad y pragmatismo y en una ideología no cerrada o en estructuras de poder heredadas del régimen anterior autoritario permitían y legalizaban, especialmente estos últimos, no sólo una pluralidad de grupos sociales, sino también la asociación directa o indirecta en el poder de pluralidad de grupos políticos, más o menos definidos. A este tipo de regimenes autoritarios, unos, y predemocráticos, otros, se les presentaba una única solución, si querían consolidarse, o transformarse en democráticos: dar coherencia ideológica al sistema y estructura organizativa y constitucional a una organización política, más o menos predominante, o abrir sus puertas a los partidos, reconociendo para ello igualdad jurídico-política y real a todos los partidos políticos que comparten la ideología del régimen, así como su participación en las Cortes, como grupos parlamentarios, a aquellos pequeños partidos regionales.

El actual Régimen español

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

Principios ideológicos y notas esenciales de la Constitución española de 1978

Los principios ideológicos de la Constitución son «democrático-pluralistas», y para cuya realización se crean unas instituciones que integran la estructura jurídico-política formal, teórica, del futuro Régimen español. Y digo

«democrático-pluralistas», porque, como es de sobra sabido, en todas las Constituciones de la última postguerra y en nuestra Constitución, la democracia liberal o «individualista» ha sido superada por la democracia de grupos o «pluralista», como diría Burdeau.

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

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

1) Será «nacional», en el sentido de que el pueblo que se asienta en España pertenecerá y tendrá una misma nacionalidad, en la acepción técnica de la palabra. Todos los miembros del «Estado social y democrático de Derecho», en que se constituye España (artículo 1.º, ap. 1), serán igualmente ciudadanos de un mismo Estado y de una misma e «indisoluble» Nación: la Nación española (artículo 2.º).

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

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

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

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

5) El futuro Régimen español —en la actualidad ya es— será, con expresión de M. Duverger, un régimen «pluralista», es decir, que existen y existirán dos o más partidos. El artículo 6 de la Constitución, constitucionaliza el hecho de los partidos. Dice: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político; concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

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

La Constitución se ve cruzada, desde un principio, por una reacción contra la democracia «individualista» y «liberal». En efecto, el carácter de «democracia pluralista» y «social» del futuro Régimen queda patente en cuanto que los Poderes públicos adoptan como fines propios no sólo los de su organización y la defensa y tutela de los derechos individuales (propios del llamado Estado liberal) (vid. Título I: De los derechos y deberes fundamentales), sino también la tutela de los derechos de las formaciones sociales en donde se desenvuelve su personalidad, y así, por ejemplo, el artículo 9, en su apartado 2.º dice: «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los “grupos en que se integra” sean reales y efectivas...» (cfr. también artículos 22, 23 y 28, en los que se regulan los derechos de asociación, de fundación, de sindicación, etc.). Y piénsese que el pluralismo social y el político son la base de la llamada democracia «pluralista», en abierta antítesis con la democracia individualista y liberal en la que sólo se reconocía al «individuo» y al «Estado», por una parte, y, por otra, los poderes públicos no podían, ni debían intervenir en la vida social ni política (Estado gendarme o también Estado del «laissez faire, laissez passer», dejar hacer, dejar pasar...).

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

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

7) Será finalmente autonómico, según el artículo 2.º. No vemos con claridad la diferencia entre «nacionalidades» y «regiones», pues ambas «comunidades autónomas» se integran en «la indisoluble unidad de la Nación

española» (art. 2.º). Una correcta y sistemática interpretación del artículo citado, y puesto en relación con el Título VIII (que trata de la organización territorial del Estado en sus artículos 137-158), nos induce a afirmar la analogía o similitud entre «nacionalidades» y «regiones» con las «regiones especiales» y «regiones comunes», respectivamente, de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947. Y como confirmación de nuestro anterior aserto, es decir, de que no hay diferencia «cualitativa» entre «nacionalidades» y «regiones» de aquí el artículo 138: «Las diferencias entre los estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.» Las «nacionalidades» y «regiones» se diferenciarán, pues, por «su» grado de autonomía, es decir, de igual manera a como se diferencian en Italia las regiones «especiales» (Sicilia, Valle de Aosta, Friul-Venecia Julia, Cerdeña y Trento Alto Adigio) y de las otras catorce regiones «comunes».

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

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

DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO AUTONOMICO: SU PROCESO

A) Introducción

El tránsito del Estado unitario *centralista* y *centralizador* español al Estado *autonómico* previsto por la Constitución del 29 de diciembre de 1978, exige un proceso, el llamado *proceso autonómico*, al que apuntaremos brevemente más adelante, y ello a tenor de la propia Constitución. Sin embargo, y teniendo en cuenta las fuertes y agudas corrientes descentralizadoras, unas, federalistas, otras, y separatistas las menos, que surgieron después del Régimen autoritario franquista y en el «interim» de que se aprobara la Constitución, el Gobierno Suárez creyó oportuno arbitrar una fórmula jurídico-administrativa —las *preautonomías*— que sirvieran de remedio transitorio a tales corrientes centrífugas.

B) Las preautonomías. Su naturaleza, órganos, competencias y límites. Su temporalidad

a) Introducción

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

La promulgación de los citados Reales-Decretos se basó en el artículo 13 de la Ley Fundamental llamada Ley de Cortes (17-VII-42, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10-I-67), que dice: «Por razones de *'urgencia'*, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-Leyes para regular materias enunciadas en los artículos diez y doce. La "urgencia" será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión, a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente, si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un Decreto-Ley se dará cuenta de él a las Cortes.»

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

* * *

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

El Gobierno-Suárez, en su primera declaración programática (julio del 76), anunció la institucionalización de las regiones en régimen de autonomía y la posibilidad de acudir a fórmulas intermedias y provisionales, que fueran preparando el camino a la autonomía. De esta manera se podría lograr el paso paulatino de la legalidad centralizada vigente a una cierta «descentralización administrativa», de carácter provisional y transitorio, antes de que se promulgara la Constitución. En virtud de todo ello, el Rey Juan Carlos I, previa deliberación del Consejo de Ministros —tal y como prescribe el citado artículo 13 de la Ley Constitutiva de Cortes— fue «sancionando» Reales Decretos-Leyes que iban configurando a los diversos cuadrantes de España en entidades *preautonómicas*. Estas comunidades *preautonómicas* cobraron todas sus posibilidades de transformarse en comunidades autónomas tras la aprobación, mediante referéndum, de la Constitución el día 6 de diciembre de 1978, pues los órganos preautonómicos son los encargados de iniciar el *proceso autonómico* con todas las consecuencias que ello conllevará, como, por ejemplo, la aprobación del Estatuto autonómico por Asamblea de Parlamentarios con el posterior refrendo popular de la población interesada.... y ratificación de los «Plenos de ambas Cámaras» (art. 151), en el supuesto que se siga la vía autonómica prevista en este artículo; otra cosa será —como veremos más adelante— si se elige la vía prevista en el artículo 143.

b) *Naturaleza de las entidades preautonómicas*

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

Afirmemos, en primer lugar, que no son *entidades constitucionales*, pues no gozan de una posición de relativa *independencia* frente a los poderes centrales del Estado y tampoco participan en la *dirección* de los asuntos generales de la Nación, que corresponden al Estado central. Las entidades *preautonómicas* tienen una *relevancia constitucional*. Entendemos por entidades con *relevancia constitucional* aquellas que la Constitución reconoce su existencia, organización y funciones. Hemos de señalar que las Disposiciones Transitorias antes citadas

sí que contemplan la existencia de estas entidades *preautonómicas* y les conceden determinadas funciones, que luego examinaremos. En cuanto al reconocimiento de su organización, ésta se encuentra más diluida, pues la Disposición Transitoria 1.^a habla únicamente de «órganos colegiados superiores»; la 2.^a de «órganos preautonómicos colegiados superiores» y la 7.^a de «órganos provisionales autonómicos». Es decir, no se enumeran de forma terminante los órganos de los entes preautonómicos.

Para concretar aún más su naturaleza nos bastaría consultar los diversos Reales Decretos-Leyes que instituyen las citadas entidades *preautonómicas* existentes hasta la fecha. Estos tampoco contemplan de una forma terminante la naturaleza de las entidades *preautonómicas*. Estos Reales Decretos-Leyes sólo se refieren a la naturaleza de los órganos de las correspondientes entidades *preautonómicas*, calificando a sus órganos representativos con personalidad jurídica plena. Ciñéndonos concretamente al caso valenciano, el Real Decreto-Ley (17-III-1978), tampoco contempla, de una forma terminante, la naturaleza del ente *preautonómico*. En efecto, este Real Decreto-Ley únicamente se refiere a la naturaleza de los órganos de la citada entidad *preautonómica*. Y califican al Consejo del «País Valenciano» de órgano de Gobierno con personalidad jurídica plena (art. 3.º), y de órganos de Gobierno y administración de dicho Consejo al Pleno y a los consejeros (art. 4.º). Por ello, es preciso analizar —como más adelante haremos— las competencias de estos entes para determinar su naturaleza jurídica.

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

del mandato, adoptar como emblema el que su correspondiente y futura Comunidad autónoma adopte para sí mediante la previa aprobación, por referéndum, de su Estatuto (vid. art. 151, ap. 3.a), en el caso de que hubiere seguido como vía de acceso a la autonomía la prevista en este artículo 151.

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

c) *Dimensiones de las entidades preautonómicas*

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

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

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

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

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

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

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

1.2.—Por otro lado, los presupuestos de funcionamiento de todo régimen *preautonómico*, en la actualidad, están gravemente limitados por el control del poder central, manifestado en su texto regulador a partir de la extrema cautela con que el poder central ha abordado la solución de las demandas autonómicas, y por la ingerencia de las diputaciones provinciales en el *proceso preautonómico*. en este sentido, el preámbulo del Real Decreto-Ley por el que se aprueba el régimen preautonómico valenciano alude a que el Gobierno, en su declaración programática, asumió la institucionalización de las regiones en régimen de autonomía y la posibilidad de acudir a fórmulas transitorias desde la «legalidad vigente».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Temas, pues, relativos a la «problemática estatutaria», son los siguientes: ¿Qué es un Estatuto autonómico? ¿Cuál es o puede ser su contenido? ¿Quién inicia el proceso autonómico y a qué órgano le corresponde elaborar el Estatuto? ¿Quiénes deben dar fuerza de ley a los Estatutos autonómicos? etc. Todas estas cuestiones han comenzado a cobrar suma actualidad desde el día mismo de ser refrendado el Proyecto de Constitución por el pueblo español y sancionado por el Rey, es decir, a partir del 6 de diciembre de 1978 y más concretamente a partir de la entrada en vigor de la Constitución (29-XII-78).

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

d) *Los órganos preautonómicos*

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

Los diversos Reales Decretos-Leys creadores de las *preautonomías* establecen, aunque con nombres diversos, unos órganos superiores llámense Generalidad, Xunta, Consejo General del País Vasco, el «Consell» del *anticonstitucionalmente* llamado «País Valenciano», etc. Todos estos órganos están integrado por unos consejeros, elegidos, a su vez, por el «Pleno

parlamentario» y por un presidente elegido por el respectivo Consejo preautonómico de entre sus miembros, salvo en el caso catalán que el Presidente de la Generalidad cuyo nombramiento «se realizará por Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno» (vid. Real Decreto-Ley del 29-IX-1977, art. 4).

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

e) *Competencias de los órganos preautonómicos*

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

Distinguiremos, a este respecto, las funciones *constitucionales*, que son las que reconoce el texto de la Constitución, y las funciones que les atribuyen los respectivos Reales Decretos-Leyes.

1) *Funciones «constitucionales»*

a') *La iniciativa del proceso autonómico*.—En efecto, la Disposición Transitoria primera dispone: «En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que, en el apartado 2 del artículo 143, atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.» Se trata, pues, únicamente de la «iniciativa» del proceso autonómico, y no de su «protagonismo» a lo largo de todo el *proceso autonómico*. Además, esta función no tienen por qué poseerla los entes *preautonómicos*, pues la Disposición Transitoria habla de «podrán», lo cual no quiere decir que necesariamente tengan que poseer dicha iniciativa. Pero nos interesa subrayar que la Constitución del 29 de diciembre de 1978, reconoce a los «órganos preautonómicos» tan sólo la función de «cotitularidad» de la iniciativa del *proceso autonómico*. Decimos que se trata de «cotitularidad» en la

iniciativa del proceso autonómico, porque los órganos *preautonómicos*, como órganos colegiados superiores, únicamente pueden sustituir la iniciativa que el artículo 143.2 atribuye a las Diputaciones provinciales. Pero resulta que dicha iniciativa corresponde a las dos terceras partes de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Es decir, al corresponder la iniciativa del proceso autonómico a las Diputaciones y Municipios, y no poder los órganos *preautonómicos* sustituir la iniciativa autonómica de los Municipios, sino únicamente la de las Diputaciones, resulta que, al aplicar la Disposición Transitoria 1.^a, la iniciativa del proceso autonómico no corresponderá *exclusiva y únicamente* a éstos, sino que tendrá que ser compartida con los Municipios, en los términos que establece el artículo 143. Por esta razón, señalábamos que los órganos provisionales autonómicos, según la Constitución, son «cotitulares» de la iniciativa del proceso autonómico, debiendo compartir esta titularidad con los Municipios. Y así cualquier iniciativa, en otro sentido, que adopten o puedan adoptar los citados órganos *preautonómicos* será «anticonstitucional».

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

Resulta, además, que esta única función —la de la «coiniciativa» en el *proceso autonómico*— atribuida a los citados órganos *preautonómicos*, solamente podrán ejercerla si la iniciativa del proceso autonómico se efectúa con arreglo a lo previsto en el artículo 143, apartado 2, y por el artículo 151.1 que regulan la iniciativa autonómica de las Comunidades *preautonómicas* llamadas, vulgarmente, de «segunda división»: a saber, la coiniciativa del proceso autonómico deberá ser ejercida en su plenitud y producirá todos sus efectos, en el plazo de seis meses, a contar «desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas», una vez celebradas las primeras elecciones locales (vid. art. 143, ap. 2 y Disposición Transitoria 3.^a). Y si la iniciativa no cristalizase en ese plazo de seis meses, «los organismos provisionales autonómicos», quedarán disueltos a tenor de lo establecido en la Disposición Transitoria 7.^a, ap. c. Y la iniciativa —en caso de haberse ejercido— si no prosperase «solamente podrá reiterarse pasados cinco años» (vid. art. 143, ap. 3.^o). A este respecto hay que tener en cuenta la salvedad hecha por el párrafo 151.1.

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

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

b') *Participación en la elaboración del Estatuto de autonomía.*—Así lo establece la Disposición Transitoria segunda, que, en su último párrafo dispone: «El Proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, núm. 2.1, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico», en el caso de Galicia, País Vasco y Cataluña. En este caso la función de los «órganos colegiados superiores» del ente preautonómico se reduce, pues —sustituyendo la iniciativa que tiene el Gobierno con el caso de las entidades preautonómicas «comunes» que hubiesen seguido la vía autonómica prevista en el artículo 151—. Dice así el artículo 151.2.2: «El Gobierno convocará todos los diputados y senadores en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros» (artículo 151, número 2.1.ª).

La competencia para elaborar el Estatuto tan sólo le corresponderá a la Asamblea de parlamentarios (en el caso de que la iniciativa autonómica sea ejercida de acuerdo con lo establecido en el art. 151.2.1) o a la Asamblea compuesta por los miembros de las diputaciones u órganos interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores de las provincias integrantes de la entidad *preautonómica* respectiva (vid. art. 146), en el supuesto de que la iniciativa autonómica venga ejercida según lo previsto en el artículo 143, apartado 2. En cualquier caso, ningún órgano de gobierno *preautonómico* está

legitimado para condicionar, directa o indirectamente el contenido del futuro Estatuto, y si lo hace será anticonstitucional su comportamiento, y, por tanto, carente de valor jurídico alguno. Y como el Estatuto es la única ley que puede albergar el tema de las «banderas y enseñas», hemos de concluir que ningún órgano de gobierno *preautonómico* tiene competencia a la hora de señalar una bandera para la futura Comunidad autónoma, pues ello implicaría que el citado órgano de gobierno tendría competencias para elaborar el Estatuto. La Constitución le niega expresamente tal competencia legislativo-estatutaria.

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

En *conclusión*, podemos afirmar que los «órganos provisionales autonómicos», poseen únicamente, la función de la «cotitularidad de la iniciativa autonómica», a tenor del artículo 143 y Disposición Transitoria primera. Teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución de 29 de diciembre de 1978, resulta evidente que éstos carecen de cualquier atribución a la hora de elaborar el Estatuto de autonomía. La Constitución —lo repetimos una vez más— no les atribuye dicha competencia, ni tan siquiera la atribuye a los órganos *preautonómicos* catalanes, vascos y gallegos, pues, éstos, únicamente, pueden convocar a la Asamblea de Parlamentarios, que es el titular legitimado para elaborar el Estatuto de autonomía (vid. Disposición Transitoria segunda y artículo 151.2.1.º). Dicha facultad «corresponderá al Gobierno».

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

Por estas razones, creo que —y por limitarnos al caso del «Consell» valenciano— se viene actuando de una forma «anticonstitucional» —al menos así parece reflejarse de algunas de sus actuaciones— al asumir (al menos así se está dando a entender) una competencia que, en modo alguno, le corresponde: a

saber su «inicial e indirecta» participación en la elaboración del futuro Estatuto autonómico. Si su actuación continúa así usurpará —repitámoslo una vez más— facultades que pertenecen a la futura Asamblea de Parlamentarios. Su comportamiento será «anticonstitucional», y, por tanto, carente de valor jurídico alguno.

* * *

De todas las funciones constitucionales podemos deducir las siguientes conclusiones:

a) Que no son funciones que necesariamente tenga que asumir los órganos de gobierno de los entes *preautonómicos*, pues ambas Disposiciones Transitorias, 1.^a y 2.^a, hablan únicamente de «podrán».

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

c) Que son «simples funciones administrativas», en consecuencia con lo previsto por la Constitución, que califica de órganos de gobierno a los de las entidades *preautonómicas*. Así lo hacen también los respectivos Reales Decretos-Leyes de las correspondientes entidades *preautonómicas*.

* * *

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

2) Otras funciones

Si nos fijamos en los diversos Reales Decretos-Leyes podemos establecer otras competencias que les incumben a los órganos de gobierno de las entidades *preautonómicas*. Veámoslo:

a') Elaborar y aprobar las normas «reglamentarias» de su régimen interior de conformidad con lo que se establece en el desarrollo de sus respectivos Reales Decretos-Leyes.

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

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

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

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

f) *Su temporalidad*

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

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

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

3) Si el organismo no hubiere ejercido el derecho que le reconoce la Disposición Transitoria primera, es decir, la iniciativa del *proceso autonómico*, en el plazo de tres años (vid. Disposición Transitoria séptima).

Y también, y así lo dispone, por ejemplo, el artículo 11 del Real Decreto-Ley de 17 de marzo de 1977 «los órganos de gobierno del Consejo del “Pais Valenciano”, establecidos por este Real Decreto-Ley, podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado».

SITUACION ACTUAL DE LAS COMUNIDADES PREAUTONOMICAS

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

C) DE LAS PREAUTONOMIAS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: EL PROCESO AUTONOMICO

a) Introducción

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

El reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona han sido hasta ahora, al menos teóricamente, un tema conocido e incluso familiar en las cátedras de Derecho Político y Derecho Constitucional de las Universidades españolas. Pero muy poco se habló o se escribió durante el Régimen autoritario franquista de los derechos de los grupos territoriales intermedios o «parciales», es decir, de las comunidades naturales y tradicionalmente diversificadas. Tan sólo muy pocos autores, se han venido preocupando en España del tema de las autonomías, quizá más proscrito por el Régimen autoritario de Franco que el de los derechos fundamentales de la persona, que hace años parecía casi ilusorio y utópico, e incluso así era considerado por alguno de nuestros mejores tratadistas. Y ciertamente lo era entonces, pero hoy se nos presenta como la clave del futuro Estado español, que será *autonómico* tal y como lo prevé la Constitución.

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

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

- El punto de partida: un «Estado unitario fuertemente centralizado» a despecho de las realidades diferenciadas de las comunidades que lo integran.
- Un «sistema político autocrático» como sostén ideológico de la estructura de ese «Estado centralizado».
- Simultaneidad en la desaparición de la «autocracia» y en la consideración legal de las «autonomías».

El afán descentralizador que observamos por doquier es la expresión de un fenómeno que afecta profundamente a la capacidad de respuesta de las democracias pluralistas frente al resto de las sociedades avanzadas en el presente momento histórico. Puede hablarse de derecho a la autonomía allí donde ésta se ha visto frustrada, como ha sucedido en Estados que, por diversos intereses, se han constituido (a despecho de las tendencias naturales económico-sociales, históricas, etc., de las comunidades intermedias que, en mayor o menor medida, se han considerado diversificadas y han reclamado su propia forma de gobierno) en «Estados unitarios». El «Estado unitario» raramente se ha realizado sin poner en práctica el principio de «dominio» de unas comunidades por otras. Por eso tras las experiencias liberales y fascistas, algunos países de la Europa no socialista, ante la presencia de una clase proletaria con fuerte cohesión, de partidos, de masas y con el progresivo fortalecimiento de una pluralidad de grupos sociales de diversa naturaleza —entre ellos los «grupos territoriales como, por ejemplo, la región— se han visto obligados a renunciar a su democracia individualista y a su correspondiente superestructura estatal unitaria y a transformarse en democracias pluralistas y gobernantes, así como a utilizar la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una auténtica democracia. La traducción jurídica de esta evolución, es decir, de la democracia individualista en democracia pluralista, será, según los casos, o el Estado regional-autonómico o el federal. El derecho a la autonomía consiste, pues, fundamentalmente, en una democracia anticentralista y en la liquidación de aquel principio de «dominación» realizado dentro del ámbito de un solo Estado. Es necesario agradecer a los constituyentes del 78 la inclusión, en lugar principal de la Constitución, de esa demanda anticentralista y el reconocimiento del derecho a la autonomía, cuya buena expresión se observa en el artículo 2 y en los primeros artículos del Título VIII; concretamente, el artículo 143 define en qué consiste este derecho:

—Acceder al autogobierno.

—Constituirse en comunidad autónoma.

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

b) *El proceso autonómico: sus fases*

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

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

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

El comienzo del proceso se da en el momento en que los sujetos, constitucionalmente reconocidos, toman la «iniciativa». El fin del proceso se da cuando queda institucionalizada la autonomía de una comunidad. Entre el comienzo y el fin está la elaboración del «Estatuto». Hay, pues, tres fases que lógicamente habrán de darse en el «proceso autonómico» si se acepta que el «principio procesal» preside el desarrollo que conduce a las autonomías.

- La iniciativa.
- La elaboración del Estatuto.
- La institucionalización de la autonomía de una comunidad.

Nos limitaremos ahora a exponer brevemente, aquí y ahora, la primera fase del proceso autonómico: «la iniciativa».

La iniciativa

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

1. Las Corporaciones locales, entendiendo por tales:
 - a) Las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares correspondientes.
 - b) Los Ayuntamientos.
 - c) Los órganos forales.
2. Los órganos preautonómicos.
3. Las Cortes Generales.

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

- I. El *régimen común* del artículo 143 que afectaría a:
 - a) Los territorios que, en la actualidad, pretenden acceder «ex novo» al proceso autonómico y cumplan los requisitos del artículo 143.
 - b) Los territorios que en el momento de promulgarse la Constitución cuenten con un régimen preautonómico y no hubieran plebiscitado en el pasado Proyecto de Estatuto alguno.
- II. El *régimen especial*, que afectaría a:
 - a) Los territorios que pretendan acceder «ex novo» al proceso autonómico y cumplan los requisitos del artículo 151, en relación con el 148,2.
 - b) Los territorios que hayan prebiscitado en el pasado Proyecto de Estatuto y cuenten con regímenes preautonómicos en el momento de promulgarse la Constitución.
 - c) El caso específico de Navarra.
 - d) El caso específico de Ceuta y Melilla.

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

b) *Las vías de acceso a la autonomía: Autonomía, Estatuto y referéndum*

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

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

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

No es accidental que se elija como «vía autonómica» la indicada por el artículo 151, o la que establece el artículo 143. Pero más importante que esto, es que los interesados o afectados estén o no divididos acerca de qué tipo de

Estatuto —que es, debe ser, la traducción jurídica de la autonomía— se les piensa «otorgar». La vía prescrita por el artículo 143 ciertamente no prevé la participación popular —mediante referéndum— ni durante el proceso autonómico, ni para aprobar el Estatuto (vid. arts. 143, ap. 2 y 146). No sucederá así, si se elige la vía regulada en el artículo 151, en donde se prevé que «la iniciativa del proceso autonómico» ... ha de ser «ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia...» y en el artículo citado, en sus apartados 3.º y 4.º, también se prevé el refrendo mayoritario de cada provincia como uno de los requisitos para la entrada en vigor del Estatuto.

* * *

Cualquier entidad *preautonómica* que quiera transformarse en Comunidad autónoma puede hacerlo mediante diversos procedimientos o vías. En efecto en la Constitución se configuran *tres vías* de acceso a la autonomía:

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

Vía *rápida y privilegiada*: Se contiene en la Disposición transitoria segunda.

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

Examinemos detenidamente estos tres casos:

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

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

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

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

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

Elaboración de un proyecto de Estatuto por una asamblea compuesta de miembros de las Diputaciones y de parlamentarios. Dicho proyecto se remite a las Cortes generales y se tramita como *una ley ordinaria*.

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

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

II. *Vía rápida y privilegiada* que la Disposición Transitoria segunda establece en favor de «aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al mismo tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía...»

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

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

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

Iniciativa de las Diputaciones correspondientes

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

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

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

Tanto la vía *privilegiada* de la Disposición Transitoria segunda como en esta tercera de *procedimiento agravado*, la elaboración del Estatuto sigue un cauce similar.

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

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

El *texto resultante se somete a referéndum*, ha de ser aprobado en cada provincia por la mayoría de los *votos válidamente emitidos*. Si el resultado es positivo, ha de recaer voto de ratificación de los plenos de las dos Cámaras de las Cortes Generales, en cuyo caso, el Rey sancionará el Estatuto y lo promulgará como ley.

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

I. Como es obvio se reserva la vía privilegiada de la Disposición Transitoria segunda a aquellas comunidades históricas a que antes hemos aludido. Quizá conviene recordar ahora el principio de igualdad de trato entre regiones y nacionalidades a que aludía el profesor Trujillo y que defendió también el profesor Ollero.

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

III. Sólo nos queda, pues, analizar el procedimiento agravado del artículo 151, que exige la iniciativa de las tres cuartas partes de los Municipios (el ordinario del 143 sólo pedía las dos terceras) y un doble referéndum y comporta, a nuestro juicio, y *aparentemente* ventajas notorias, pero de *facto* puede reportar consecuencias *sociológicas* graves. También nos referiremos a ello. La auto-

nomía *plena*, desde el principio y la posibilidad de negociar el Estatuto antes aludida (según el art. 151) también, como luego veremos, se puede conseguir con el artículo 143 completándolo con los artículos 148 y 150.

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

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

Que se hubiesen realizado elecciones locales. La Disposición Transitoria tercera entiende diferida a todos los efectos la iniciativa por parte de las corporaciones locales hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución. Aunque esta Disposición transitoria se remite al artículo 143-2, entendemos que, por analogía, ha de referirse también al supuesto que nos ocupa del artículo 151, ya que otra interpretación no sería congruente con las líneas generales de este Título VIII.

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

Por último, debe entenderse que la intervención de las Diputaciones provinciales en la iniciativa prevista en el artículo 151.1 *no puede ser sustituida por la de los órganos preautonómicos, por aplicación extensiva de la Disposición Transitoria primera* en conexión con el artículo 143,2, que a efectos de llenar estas lagunas, lo consideramos supletorio. (Existe una interpretación contraria a las que sustentamos basándose en el hecho de que en el artículo 151, a la hora de fijar el plazo para desarrollar la iniciativa autonómica, se remite expresamente al artículo 143.2 que es como la regla general.)

Hay que subrayar que si se sigue la vía autonómica prevista en el artículo 143 «El proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación *como ley*». Y hay que subrayar que en algunas comunidades *preautonómicas* quizá interese elegir esta vía, porque exige menos trámites y el *proceso autonómico* se hará más ágil y asequible, aunque no hay que excluir que la elección de tal vía por algún partido pueda encubrir una realidad política más «importante y convincente», a saber, que en dicha Asamblea tal o cual partido tenga mayoría y ello merced a que en ella, por azares del sistema electoral, «los miembros de la Diputación» que se le integran podrá compensar la balanza política a su favor, dominando así tal o cual partido la citada «Asamblea estatutaria». Y también puede ocurrir, en sentido contrario, que otros partidos prefieran la vía del 151 por las mismas razones, pero en sentido inverso. Con el artículo 151 los «miembros de la Diputación» quedarán excluidos de la

«Asamblea parlamentaria», y quizá, en esa, ciertos partidos tendrán la mayoría, hecho que perderán o pueden perder si se adopta el artículo 143. Pero, en fin, cosa de partidos. Yo calificaría la vía autonómica del artículo 143, no como una «vía de todo para el pueblo, pero sin el pueblo» o como un procedimiento propio del despotismo ilustrado, al decir de algún comentarista político, sino más bien, como una *vía-puente* —más prudente pues— para la autonomía *plena*. La vía del 143 es más realista y, además, evitará los riesgos que encierra la vía prevista en el artículo 151, riesgos a los que aludiremos más adelante.

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

Hay que ofrecer proyectos de Estatutos

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

Autonomía y Estatuto

Cualquiera que sea la vía autonómica elegida (la del 143 o la del 151), se ha de concluir en que la concesión de un Estatuto a una Comunidad *preautonómica* la transformará en *autónoma*, en el sentido «amplio» con que la Constitución utiliza este término.

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

La potestad estatutaria y «legislativa» de las Comunidades autónomas constituyen la esencia de la autonomía; su potestad administrativa y la potestad tributaria son medios para el cumplimiento de las primeras.

Los Estatutos de Autonomía

Las futuras Comunidades autónomas españolas tendrán, las que lo solicitaren, su «Estatuto de autonomía». Este será «la norma institucional básica de cada uno de ellos» y el Estado la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Los Estatutos deberán regular la estructura, órganos de autogobierno y las competencias asumidas que tendrán que desplegar la «Asamblea regional», el «Consejo de Gobierno» y el «presidente», que son los órganos regionales de autogobierno (si se sigue la vía del art. 151; vid. artículo 152, ap. 1) o las correspondientes «instituciones autónomas» que cada comunidad adopte, en terminología varia según su propia historia, y ello a tenor del artículo 147 apartado c).

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

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

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

al patrimonio regional o de las nacionalidades, los cambios o transformaciones de su territorio, etc. (vid. arts. 147, 148, 153, 154, 156, 157 y otros).

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

C) *Diferencias entre el Estatuto del art. 143 y el Estatuto del art. 151*

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

I. *Elaboración*

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

Por la vía del artículo 143 el Estatuto será elaborado —como ya se indicó— por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular correspondiente y por los diputados y senadores elegidos en ellas elevado a las Cortes Generales para su tramitación como «Ley», sin que se hable para nada de referéndum posterior.

II. *Organos*

De nuevo se establece también aparentemente una *gran diferencia* entre ambos Estatutos. He dicho aparentemente porque si bien en el Estatuto elaborado por el procedimiento del artículo 143 no se prescribe, explícitamente,

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

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

Por el contrario, las Comunidades preautonómicas, que sigan la vía del 151, tendrán una auténtica organización institucional autonómica (vid. art. 152), basada en «una Asamblea legislativa», con potestad, pues, de darse sus propias leyes cuya eficacia será paraficable a las leyes estatales. Aquí habremos salido ya del campo de la mera «descentralización administrativa», autonómica, pues. Esta Asamblea legislativa será elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un «Consejo de Gobierno» con funciones ejecutivas y administrativas, y «Presidente» elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey... El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un «Tribunal Superior de Justicia», sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma...»

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

III. Competencias

En los Estatutos elaborados, siguiendo la vía del artículo 143, las «competencias» son las establecidas en el artículo 148 con la posibilidad de que pueden ser recortadas, porque la asunción de las mismas no es preceptiva: «Las Comunidades autónomas “podrán” asumir competencias en las siguientes materias...», y con el inconveniente de que «no» se podrán ampliar hasta pasados 5 años, si el Estado, a tenor del artículo 150 no les atribuye competencias legislativas..., y *¿Por qué no lo va a hacer?*

Los Estatutos que se tramiten según la vía autonómica prevista en el artículo 151, —y también por la vía del 143— además de poder asumir las competencias del 148, pueden ampliarlas dentro del marco establecido en el artículo 149, apartado 32,3, con lo que se puede acceder a la autonomía alcanzando el techo máximo, que la Constitución prevé para las Comunidades autónomas «privilegiadas y de primera» (vid. art. 151 y Disposición Transitoria segunda), es decir, para el País Vasco, Cataluña y Galicia. El citado artículo 149, 32, 3 dice así:

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

Los riesgos que se corren al iniciar el proceso autonómico son los mismos en los dos artículos, en el 143 y en el 151: la Constitución concede un plazo de seis meses para que la solicitud de autonomía sea ejercida, en caso contrario, hay que esperar a que transcurran 5 años. La disolución de la *preautonomía* tendrá lugar indefectiblemente pasados tres años si no se pone en marcha el proceso autonómico. En esta materia existen diferencias tanto en los tres aspectos contemplados como en el «procedimiento de reforma» previsto en ambos artículos. El artículo 143 establece una reforma del Estatuto realizada de acuerdo con lo dispuesto en su articulado y que además tiene que ser aprobado por las Cortes Generales mediante *ley orgánica*, es decir, sin participación popular (143.3); en cambio, en el artículo 151, se requiere que se lleva a cabo la

reforma mediante los procedimientos establecidos en los Estatutos respectivos, más la aprobación por «referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes» (vid. art. 152, ap. 2). Otra *aparente* ventaja que se obtiene de seguir la vía autonómica del 151 es la posibilidad prevista, para el caso en que el proyecto de Estatuto no fuera aprobado por referéndum del cuerpo electoral afectado, de que las restantes provincias «de la Comunidad autónoma proyectada» (que sí hubiesen aprobado el Estatuto) podrán constituirse en Comunidad autónoma, iniciándose un nuevo proceso autonómico y, por tanto, otra oportunidad de conseguir la autonomía (151.3 y 151.1). Hemos dicho aparente ventaja porque además de implicar la ruptura definitiva de los antiguos reinos, por una parte, por otra, daría pie al absurdo de Comunidades *uniprovinciales* o *cuasiprovinciales* con lo cual la razón de ser de la autonomía, que es la superación del insuficiente marco provincial, carecería de sentido.

d) *Ventajas e inconvenientes de los artículos 143 y 151*

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

Afirmar sin más que es mejor seguir la vía autonómica prevista en el 151 que la del 143 es pecar, a mi criterio, de simplismo, como luego veremos. Es cierto que el artículo 151 es *formalmente* más democrático que el 143, pues prevé dos referéndums, como ya hemos indicado (vid. art. 151, 1 y 4). El apartado 4 del citado artículo dice: «Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.»

Opino que, con una detenida lectura del citado artículo, fácilmente se puede colegir que los constituyentes españoles han incurrido en graves contradicciones democráticas, porque si no, no se explica cómo, tras haber declarado en el artículo 1, apartado 2, que la «soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», resulta que luego posponen o subordinan el valor y la eficacia del referéndum —que es una de las más importantes instituciones de la democracia «directa» y, por tanto, una inmediata manifestación «indirecta» de ese mismo pueblo soberano. Pero, ¿cómo podrían y en

virtud de qué principios democráticos no sancionar o modificar lo que el pueblo hubiere aprobado mediante referéndum? Pero quizá esta opinión tenga que formularse en un contexto más general al Título VIII y a la Constitución misma porque esta crítica es aplicable a todos los referéndums previstos en el Texto constitucional que deben ser ratificados posiblemente por las Cámaras, que es la institución realmente soberana.

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

El segundo de los *inconvenientes* que queremos subrayar es el siguiente: ¿se ha pensado en la frustración popular en el caso de que *uno* o los dos referéndums impidiera que *prosperara* el problema autonómico? No podría ello implicar una crisis, un desencanto ante el nuevo régimen democrático español. No por mucho correr se llega antes.

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

Evidentemente, la gran prueba de las autonomías —y con ello de la Constitución— va a ser el «uso bueno o malo que se haga de ellas». Si se utilizan

para exaltar las peculiaridades, para sembrar la confusión, para satisfacer la vanidad de quienes ocupan puestos de decisión o crear nuevas burocracias espléndidamente remuneradas, la experiencia habrá nacido muerta. Si vemos, por el contrario, que nuevos hombres de cada región o nacionalidad prestan una atención vigilante a sus necesidades, hacen funcionar mejor sus servicios propios, tienen nuevas iniciativas que acrecienten la educación, la riqueza y la cultura, podrá hacer entre todos un nuevo renacer de España» (Sánchez Agesta). El *quid* está realmente en la capacidad para asumir la autonomía y las obligaciones que ella entraña; en la capacidad para descubrir nuevos hombres, nuevas capacidades de decisión y administración, que creen una emulación nacional que enriquezca la vida en común.

Por otro lado —y ello es muy importante subrayarlo— el hecho de que si bien el artículo 147, apartado d) habla de que las «instituciones autónomas propias» se limitarán al ejercicio de aquellos «servicios» que el Estado haya traspasado a la Comunidad en cuestión —sin embargo, teniendo en cuenta el artículo 149 (en donde se establecen las materias que son de competencia *exclusiva* del Estado) y, especialmente, el artículo 150 (en donde, expresamente, se establece que las Cortes Generales «en materias de *competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas* en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades autónomas»), podemos concluir que, siguiendo la vía del artículo 143, completándolo —repitémoslo una vez más— con el 149 y 150 (y sin los riesgos en que se puede incurrir siguiendo la vía del 151) una entidad *preautonómica* puede llegar a tener una autonomía tan *plena* como la que se puede obtener si se sigue la vía prevista en el artículo 151..., y ello poco a poco..., sin precipitaciones, y posibilitando a las burocracias creadas que adquieran práctica, pues, como dirían los italianos «sbagliando, sbagliando s'impara».

No quisiéramos finalizar esta exposición de las *vías de acceso de una entidad preautonómica a la autonomía* sin plantearnos una cuestión que, a nuestro entender, no es en modo alguno bizantina. Héla aquí: Hay cuadrantes de la geografía hispana, como la nacionalidad valenciana —o puede haberlos en el futuro— en el que la mayoría de los Municipios han solicitado el acceso a la autonomía según la siguiente forma: «... el Ayuntamiento... acuerda que el País Valenciano, en ejercicio del derecho que le reconocen los artículos 2, 143-1 y Disposición Transitoria primera de la Constitución debe constituirse en Comunidad autónoma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 151 y concordantes de la Constitución». ¿Qué sucedería si no se llegara al *quorum* de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las tres provincias afectadas? ¿Podría

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

En síntesis: no es difícil llegar, tras una atenta lectura del Texto constitucional, a la conclusión de que el artículo 151 es más democrático que el artículo 143; y que, además, concede una autonomía plena a las entidades *preautonómicas*; sin embargo, ¿será el más adecuado para que esa futura autonomía no sea, al cabo de los pocos meses, una frustración más para los pueblos afectados? Por otro lado, ¿es que —como ya dijimos— la vía del 143, que es más realista y prudente, no puede conducir también, pero sin riesgos, a una autonomía plena? Opinamos que sí tal y como lo expusimos anteriormente. Terminemos afirmando que de lo que se trata no es de que cada región o nacionalidad tenga más poder..., poder y más poder..., sino que ese *poder* sea *funcional* para esa Comunidad. A este respecto escribía el profesor Sánchez Agesta: «Esta embriaguez de poder puede desgraciar la más delicada experiencia de la nueva Constitución. Hay que conceder a las Comunidades autónomas tanto poder como sea preciso, pero con una idea de servicio a la comunidad y en la medida en que este servicio lo requiera.» Y vuelvo a insistir, «el *quid* de esa experiencia está en su capacidad para descubrir nuevos hombres, más próximos a los problemas que hay que resolver y, con sentido de la responsabilidad.

