

UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS

La Autonomía como
rasgo configurador del
Estado español

Dr. Francisco Astarloa Villena

La Autonomía como
rasgo configurador del
Estado español

Dr. Francisco Astarloa Villena

Excel·lentíssim i Magnífic Sr. Rector
Excel·lentíssimes autoritats
Membres de la Comunitat Universitària
Senyores i senyors.

Constitueix per a mi un gran honor —que molt de veres agraeix— el dictar aquesta lliçó quan s'inaugura el curs acadèmic 1985/86. I, si és veritat que en qualsevol cas és un motiu de satisfacció rebre aquest encàrrec, ho és més encara en aquesta ocasió, quan comença aquest curs en el que la Universitat de les Illes Balears estrena uns Estatuts, fruit de l'esforç dels diversos col·lectius que componen la nostra Comunitat Universitària que varen donar un exemple de treball i, en no poques ocasions, de sacrifici per fer que la nostra Universitat tengués el seu necessari marc jurídic, que ha merescut, malgrat les imperfeccions que tot treball humà comporta, elogiosos calificatius, inclòs el de progressivitat, en importants mitjans de comunicació diaris del nostre País.

Quan vaig tenir l'alegria d'arribar a la meva actual plaça docent —ara fa set anys— componiem el professorat numerari de la Facultat de Dret tres persones: els doctors Ramallo Massanet, Samper Polo i jo. Avui, certament, i sense que aixó suposi no reconèixer les dificultats existents —especialment materials— el panorama és molt distint. La Facultat, com la pròpia Universitat, ha d'acceptar el desafiament que la posta en marxa de la reforma universitària suposa. I aixó resulta especialment relevant dins la Facultat més nombrosa —i per tant amb un pes específic propi— que requereix, reclama i exigeix el protagonisme adequat a la seva importància.

Uno de los temas cruciales de nuestra historia constitucional ha sido, sin duda, el de la organización territorial del Estado. La Historia constitucional ha sido, sin duda, el de la organización territorial del Estado. La Historia de España de estos casi dos siglos últimos se ve jalonada de interés —no siempre pacíficos— de encontrar para nuestra Patria una fórmula adecuada que pudiera permitir la armonización de la individualidad con el necesario respeto al pluralismo existente en las diferentes Regiones.

Si a este dato histórico —que tendrá su necesario desarrollo posterior— se añade el de que uno de los temas más en crisis de lo que hasta ahora se ha venido denominando como Derecho Político es precisamente el de las formas de Estado, nos encontraremos en la consideración de la tremenda dificultad que el tema objeto de estudio conlleva.

Nuestra historia constitucional comienza con el texto gaditano de 1812. El Discurso Preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de redacción del texto constitucional su Proyecto es una pieza clave para entender el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen. Todo el Discurso se halla impregnado de la idea de que lo que se pretende es la vuelta a las “antiguas libertades”, anteriores a 1700 e incluso de más, mucho más, tiempo atrás. “Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en. . . las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla”. “La Comisión recuerda con dolor. . . el ahínco con que se prohibía cualquier escrito que recordase a la Nación sus antiguos fueros y libertades. . . hasta el punto de mirar con ceño y desconfianza a los que se manifestaban adictos a las antiguas de Aragón y de Castilla.

Los españoles fueron en tiempo de los godos una nación libre e independiente; los españoles después de la restauración, aunque fueron también libres estuvieron divididos en diferentes estados. . .; los españoles reunidos bajo una misma Monarquía, todavía fueron libres por algún tiempo; pero la reunión de Aragón y de Castilla fue seguida muy en breve de la pérdida de la libertad. . . si se exceptúan las felices provincias vascongadas y el reino de Navarra. . . que excitaban de continuo los temores de la Corte, que acaso se hubiera arrojado a tranquilizarlas con el mortal golpe que amagó a su libertad más de una vez en los últimos años del anterior reinado, a no haber sobrevenido la Revolución”.

En el Discurso se urgía a afrontar el problema de la organiza-

Uno de los temas cruciales de nuestra historia constitucional ha sido, sin duda, el de la organización territorial del Estado. La Historia constitucional ha sido, sin duda, el de la organización territorial del Estado. La Historia de España de estos casi dos siglos últimos se ve jalonada de interés —no siempre pacíficos— de encontrar para nuestra Patria una fórmula adecuada que pudiera permitir la armonización de la individualidad con el necesario respeto al pluralismo existente en las diferentes Regiones.

Si a este dato histórico —que tendrá su necesario desarrollo posterior— se añade el de que uno de los temas más en crisis de lo que hasta ahora se ha venido denominando como Derecho Político es precisamente el de las formas de Estado, nos encontraremos en la consideración de la tremenda dificultad que el tema objeto de estudio conlleva.

Nuestra historia constitucional comienza con el texto gaditano de 1812. El Discurso Preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de redacción del texto constitucional su Proyecto es una pieza clave para entender el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen. Todo el Discurso se halla impregnado de la idea de que lo que se pretende es la vuelta a las “antiguas libertades”, anteriores a 1700 e incluso de más, mucho más, tiempo atrás. “Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en . . . las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla”. “La Comisión recuerda con dolor. . . el ahínco con que se prohibía cualquier escrito que recordase a la Nación sus antiguos fueros y libertades. . . hasta el punto de mirar con ceño y desconfianza a los que se manifestaban adictos a las antiguas de Aragón y de Castilla.

Los españoles fueron en tiempo de los godos una nación libre e independiente; los españoles después de la restauración, aunque fueron también libres estuvieron divididos en diferentes estados. . . ; los españoles reunidos bajo una misma Monarquía, todavía fueron libres por algún tiempo; pero la reunión de Aragón y de Castilla fue seguida muy en breve de la pérdida de la libertad. . . si se exceptúan las felices provincias vascongadas y el reino de Navarra. . . que excitaban de continuo los temores de la Corte, que acaso se hubiera arrojado a tranquilizarlas con el mortal golpe que amagó a su libertad más de una vez en los últimos años del anterior reinado, a no haber sobrevenido la Revolución”.

En el Discurso se urgía a afrontar el problema de la organiza-

ción territorial. “La división del territorio de la Monarquía indicada en el artículo 12 de este Proyecto, se hace cada vez más necesaria, para que pueda tener su efecto lo que dispone la Constitución en diferentes lugares”.(1)

Veinte años más tarde el carlismo alzaría la bandera de la defensa de las peculiaridades forales de Navarra y Vasconia, como paradigma de lo que se entendía como necesario: la descentralización y la defensa de la autonomía regional. Cuando la primera confrontación armada con los carlistas terminó con aquel episodio de Vergara —Convenio o Abrazo, para unos; alevosa traición de Maroto, para otros— se exigió del Poder central la confirmación de los fueros vasconavarros. Cumplimiento de esta exigencia sería el Real Decreto de 25 de octubre de 1839. Más tarde, el progresista Espartero daría un golpe importante al foralismo vasco, durante su azarosa Regencia, uniendo así, políticamente, y de rebote, nacionalismo y moderantismo en Vasconia. Durante el transcurso de estos veinte años, Javier de Burgos había procedido a efectuar la división de España en provincias, al modo centralista copiado de Francia, fortaleciendo, por tanto, el poder central.

Aunque esta reseña histórica tenga que ser necesariamente breve, pues no es su objeto, sino referencia obligada de este estudio, no se puede prescindir de hacer un alto importante al mencionar el movimiento federalista, que aunque ya había hecho aparición en la escena política española anteriormente —incluso con representación en el Congreso— alcanza lógicamente su cénit en la I República española. Que el federalismo era un sueño de Pi y Margall, imposible de poner en práctica en aquellos momentos quedó demostrado por el terrible movimiento centrífugo que la proclamación del carácter federal de la República produjo. Prácticamente todo careció de vertiente jurídica en aquellos pocos meses. Primó la situación de hecho. Si el federalismo —Pi y Margall— llegó al poder por un abandono de hecho del primer presidente de la República —el débil Figueras— también los meses en que se mantuvo en el poder se limitó a ir detrás del incendio producido tratando de apagar el fuego.

(1) En “Constituciones y otras leyes y Proyectos políticos de España” de Diego Sevilla Andrés. Ed. Nacional, Madrid 1969. Tomo I. p. 115 y ss.

La entrada en guerra de las Repúblicas de Granada y Jaén, la proclamación como Repúblicas independientes de pueblos ignotos y abandonados de Extremadura y Andalucía, el levantamiento armado especialmente virulento en el levante y sureste de España fueron episodios que, aunque escasos en el tiempo y en la importancia objetiva —si se exceptúa Cartagena—, no sirvieron precisamente para prestigiar el federalismo. El fantasma de lo ocurrido en 1873 iba a estar presente en la discusión constituyente de la República posterior, en 1983, cincuenta y ocho años más tarde, poco tiempo para la amnesia colectiva. Pese al interés que pueda suscitar en algún aspecto institucional concreto, el proyecto constitucional de 1873, no llegó ni a terminarse de discutir en las Cortes, más ocupadas —no sin razón— en escoger cuatro presidentes de la República en 11 meses, y en hacer frente como órgano legislativo a la situación demencial que se produjo.

Terminado el intento federal vino la reacción contraria. Terminada en Somorrostro la tercera y última guerra carlista, acabado con la Restauración el denominado sexenio revolucionario, el ansia de paz es unánime clamor en toda España. El Monarca restaurado pasa a ser denominado “el pacificador” y como botón de muestra del mismo sentir, los comerciantes valencianos plasman su deseo de paz en una lápida en la Lonja Valenciana. Por el momento y para muchos, el federalismo es sinónimo de caos, de alteración del orden.

Aunque el sentimiento federal no queda, ni mucho menos, apagado, no hará presencia tan notoria hasta 1883, en que el federalismo del Principado prepara un Proyecto de Constitución para el Estado catalán. Cuatro años más tarde ocurrirá lo mismo en Galicia. Pero, sin duda, el momento más importante tendrá lugar ya en plena Regencia, en marzo de 1892. La Unión Catalanista de Prat de la Riba, aprueba las Bases de Manresa, con concesión al ideado Estado catalán de facultades militares y monetarias.

El gobierno central trata de controlar estas pretensiones mediante un proyecto de ley que regulará la descentralización. Evidentemente no cabe detenerse en cada uno de estos intentos que no vieron la luz. Basta citar los más importantes. Abre la lista el Proyecto Moret de 1884, al que, entre otros siguen los de Romero Robledo, Silvela, Maura y Canalejas. Quizá los proyectos más interesantes fueron los que presentó el político mallorquín en 1903 y 1907, coincidiendo con sus dos primeras estancias al frente

del banco azul. Fue una lástima que no vieran la luz. Pero en 1903 el gabinete de Maura se debatía con un Congreso hostil, atizado por tan venenosos temas como el de los suplicatorios —astutamente manejado por Blasco Ibáñez— y el del arzobispo Norzaleda —burda torpeza, limítrofe con su habitual frivolidad reconocidas años más tarde por el propio protagonista, lo que le honra— del conde de Romanones. Y cuatro años más tarde, en aquel portentoso regenerador que fue la “Revolución desde arriba”, en el intento de entendimiento con Capó, Maura fracasaría por la cobardía de muchos, la ceguera política de otros, y en definitiva, la mal disimulada reticencia que sobre Maura pesaba en el ánimo del Rey todo ello iba a provocar la inutilidad del esfuerzo. Maura y Canalejas pudieron salvar la suerte de la Monarquía restaurada. Queda por hacer el estudio profundo de la aportación —ingente— del político mallorquín a la historia política española. Si al final todo fracasó fue por el conjunto de causas antes apuntadas, a las que no fue ajena la propia masonería.

Por fin, fue en diciembre de 1913, cuando el gobierno de Eduardo Dato —el mismo que había producido la escisión de los conservadores por la petición de Maura, importantísima cuestión, poco o mal estudiada— dictó el Real Decreto —se obvió entonces por dificultades insalvables el acudir a fórmula legal que necesitara el concurso parlamentario— por el que se autorizaba la creación de Mancomunidades Provinciales con fines puramente administrativos. El Real Decreto era fiel trasunto del Proyecto que Romanones había presentado al Senado, sin que llegara a aprobarse antes de la dimisión del Conde en octubre de 1913. Tres meses más tarde, marzo de 1914, y al amparo de esa legislación, se constituyó la Mancomunidad Catalana, presidida por Prat de la Riba. Poco después, junio de 1914, el gobierno presentaba al Congreso, ahora en mejores disposiciones, el Real Decreto, que fue aprobado por unanimidad. Cinco años más tarde la asamblea de la Mancomunidad Catalana aprobó un Proyecto de Estatuto, que no vio la luz de la vigencia.

Pero no sólo en Cataluña se dejaba sentir el movimiento autonomista. Aragón, Vascongadas, Galicia —que solicitaba la “autonomía integral de la nación gallega”—, Asturias —que pedía la autonomía regional—, las Diputaciones castellanas y los Municipios riojanos, seguían la iniciativa catalana.

En enero de 1919, con Romanones al frente del gobierno, se

elabora un Proyecto de Ley sobre organización autonomista municipal y regional. En el Preámbulo de dicho Proyecto(2) se reconocía que “es llegada la hora de satisfacer las demandas de autonomía para que cada órgano del Cuerpo nacional recobre y conserve la independencia de su función. . . Tiene el problema tan innegables como antiguos antecedentes en la Historia. . . Constantemente, con diversos motivos y en variedad de formas se produjeron en España las demandas de descentralización, las peticiones de autonomía local que permitiese a Municipios y Regiones desenvolverse en un régimen de mayor libertad”.

El Proyecto careció de futuro. La precaria situación de los gobiernos hacía que estos estuvieran más pendientes de su propia supervivencia que de acometer la solución de los problemas del país. Se había llegado al punto álgido de aquello que Maura había denunciado: el divorcio entre la España oficial y la España real. Basta decir que entre noviembre de 1918 y septiembre de 1923, se sucedieron once crisis totales desfilando por la presidencia del Consejo de Ministros ocho personas distintas. Así se entiende cómo cualquier intento de gobernar entraba en vía muerta. Para completar el cuadro habría que añadir —como referencia histórica— la continuación de la sangría marroquí, con el consiguiente enfrentamiento, por acusaciones mutuas, entre militares y políticos.

Tampoco el advenimiento al poder del general Primo de Rivera supuso el fin a la reivindicación autonomista. En los últimos meses de 1923 y la primera mitad del siguiente año se proyectaron sistemas autonómicos para Aragón, Valencia, Canarias y Vasconia, enviadas al gobierno central desde las regiones de origen. Sin embargo, el catalanismo, que, en un principio parecía entenderse con Primo de Rivera, fue alejándose en cuanto se comprobó la incapacidad de la dictadura para comprender y afrontar el problema regional. Los Estatutos Municipal y Provincial, de marzo de 1924 y 1925, respectivamente, no fueron sino letra mojada.

Hasta 1931 no se produce definición constitucional alguna —con la antedicha excepción del Proyecto federal de 1873— acerca de la organización territorial del poder, o sea de lo que se deno-

(2) DSC. legislatura de 1918, nº 110. apéndice 11. En Sevilla de Andrés obr. Cit. p. 649 y ss.

mina doctrinalmente como forma de Estado. Las Constituciones españolas del siglo XIX omiten cualquier referencia a esta cuestión. La razón es que estamos ante un Estado unitario, centralizado, que reconoce algunas peculiaridades a determinados territorios —euskonavarros— en virtud de un hecho histórico. Reconocimiento que supone una singularidad excepcional.

Es evidente que la crisis total que supuso el derrumbamiento de la Monarquía abría las puertas a un replanteamiento a fondo de los principales problemas que aquejaban a España, y uno de ellos, no precisamente pequeño, era el de la organización territorial. Incluso antes de que se proclamara la República la cuestión regional había sido tratada por los que iban a constituir el núcleo del primer gobierno republicano. En el Pacto de San Sebastián —aquel “fantasma en la Cámara” del que hablaría Fernández Flores en sus “Acotaciones de un oyente”, y que al igual que otro Pacto importante para la historia española contemporánea, el del Pardo, careció de precisa formulación escrita— ya se había anunciado, casi un año antes de la proclamación de la República, que, una vez instaurado el Régimen, se daría cumplida satisfacción a los anhelos autonomistas de las regiones, empezando por Cataluña y el País Vasco. Anhelos que podría plasmarse en los correspondientes estatutos de autonomía. Sin embargo, y por concretar el dato, cuando dicho Estatuto —el Catalán— se empezó a discutir en las Cortes, el seis de mayo de 1932, Miguel Maura advirtió el fraude que suponía hablar del Pacto de San Sebastián, donde sólo se prometió que se trataría del tema.(3)

El inicio de la República estuvo marcado por el problema catalán. Companys proclamó la República en Barcelona, a mediodía de un catorce de abril, desde un balcón del Ayuntamiento(4), y desde el edificio de enfrente, en la misma plaza de San Jaime, en la sede de la Diputación, Maciá —l’avi— proclamaba a continuación el Estat Catalá.

La situación catalana provocó que el gobierno provisional tuviera que destacar a tres ministros en Barcelona, a los tres días de tomar posesión, para reconducir la situación.

(3) Vid. Astarloa Villena F. “Región y religión en las Constituyentes de 1931”. Valencia 1976 p. 80.

(4) Unos minutos antes —dato este poco conocido— se había proclamado en la ciudad guipuzcoana de Eibar.

De la explosión de sentimiento autonomista al advenir la II República da idea el que, antes de que transcurriera un año de tal advenimiento, se habían producido las siguientes iniciativas: un proyecto de Estatuto del Estado Navarro; un proyecto de Estatuto vasco, cuya tramitación se ahogó por las reticencias navarras al mismo; un proyecto de Estatuto gallego; un Anteproyecto de la Región valenciana; un proyecto de Estatuto para las Baleares que se ahogó ante la reticencia menorquina, y la indiferencia de los Ayuntamientos implicados; otros Proyectos para Canarias, Andalucía y Asturias; la preparación de un Proyecto en Aragón, etc. . . por citar sólo los datos más característicos.

Como es sabido, de todas estas situaciones sólo cristalizaría el Estatuto Catalán de Autonomía, promulgado en septiembre de 1932. Tampoco verían la luz las iniciativas habidas en las mismas regiones citadas, durante el gobierno frentepopulista, desde febrero de 1936. Fue durante la guerra, octubre de 1936, cuando se aprobó el Estatuto vasco, que, por la dinámica de la guerra, sólo estuvo vigente en Vizcaya por seis meses. No tendría mejor fortuna el tercero de los Estatutos de autonomía aprobados, el de Galicia, que estuvo vigente desde febrero de 1938, con la precariedad impuesta por la marcha de la guerra. Sin embargo en Valencia, que fue una de las últimas regiones en que el gobierno de la República ejerció su dominio, no vio la luz de la vigencia ninguno de los anteproyectos de Estatuto que se habían presentado entre diciembre de 1936 y marzo del año siguiente.

Pero volvamos de nuevo a 1931. La Constitución de este año es de obligada cita, como precedente histórico en la cuestión autonómica, a la hora de referirnos a la Constitución vigente. Cuando se trata de la autonomía como elemento esencial del Estado diseñado por la Constitución de 1978, y si se tratan los precedentes hay dos citas obligadas: una de nuestro constitucionalismo histórico —la ya mencionada— y otra de constitucionalismo comparado, el texto italiano vigente elaborado en 1947. Pero si se tiene en cuenta la enorme influencia que nuestra Constitución de la II República ejerció en la italiana, se entenderá la necesidad ineludible de hacer puntual y dilatada referencia al texto republicano español. Porque existe en el constitucionalismo español precedente anterior; tan sólo cabe la inferencia lejana a la Constitución de 1869 —la que inicia el sexenio revolucionario— que consagra de alguna manera el Senado como cámara de representación territo-

rial, tal como se infiere de su artículo 60 y del espíritu que presidió el debate constituyente.

En la elaboración de nuestra constitución de 1931 pesaron decisivamente dos temas: el problema regional y la cuestión religiosa. Tanto, que en la aprobación de los 27 primeros artículos —en los que ambos temas aparecían recogidos— se tardó lo mismo que en la de los restantes que componían el texto constitucional.

El problema regional se trató siempre pensando en Cataluña y, en menor medida, en el País Vasco, cuya autonomía fue mirada con bastante recelo por los partidos de izquierdas. El federalismo, cuya bandera fue izada en la Cámara constituida por Pi y Arsuaga, Elola, Otero Pedrayo, etc. . ., argumentó a su favor el compromiso contraído por el Pacto de San Sebastián. La República no fue federal, fundamentalmente, por decisión final del Partido Socialista. En el Programa del Partido sobre la Constitución se reconocía la necesidad de apoyar las reivindicaciones autonomistas, con la condición de que tuvieran vitalidad suficiente y de que se consultara previamente al pueblo antes de asentir al estado de una personalidad regional. Pero, tal como apunta Pla(5) al historiar la República, “los portavoces de la minoría socialista cerraron el paso a toda veleidad federalista con esta simple frase: la minoría socialista no ha sido nunca federal”. Y es que, ciertamente, era baladí invocar el Pacto de San Sebastián, teniendo en cuenta que el socialismo, como tal partido, no estaba representado en el mismo. El socialismo se adhirió a la Conjunción Republicana más tarde, seguramente en 1931, cuando manifestaron su propósito de no acudir a las elecciones convocadas por Berenguer, en Enero. De la manifiesta actitud socialista da cuenta el incidente que se produjo cuando se aprobó, en confusa sesión, una enmienda de Otero, de carácter general, y la habilidad de Besteiro logró que, tras repetirse la votación, el resultado fuera negativo.(6)

Desechada, para la Constitución republicana, la fórmula federal, se trató de resolver el problema con la fórmula del Estado integral, más obligada por una apremiante necesidad política que por convicción doctrinal. El origen doctrinal del Estado integral hay que buscarlo en Hugo Preuss, “ese gran talento —dijo Jimé-

(5) Plá, José. “Historia de la Segunda República española”. Madrid 1940. p. 210.

(6) DDSCC nº 39, p. 954.

nez de Asúa en las Cortes al presentar el Proyecto constitucional— que vió cerradas todas las vías oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania” Un precedente más inmediato puede encontrarse en Mirkin-Guetzevich, y más en concreto en su obra sobre las tendencias del Derecho Constitucional —traducida años más tarde del francés al castellano(7) —en que aboga por un proceso de racionalización del Estado y del Poder, en donde, junto a un parlamentario racionalizado pretende un federalismo también racionalizado. Otros precedentes doctrinales de la forma de Estado consagrada por nuestro texto de 1931 pueden encontrarse en el profesor español Miguel Cuevas y en la Asamblea de Lugo de noviembre de 1918, según ha puesto de relieve recientemente el profesor Hernández Lafuente(8), en cuyo Manifiesto se propugnaba la consecución de “una autonomía integral de la nación gallega”. El artículo 8 del texto Constitucional especificaba que “el Estado español. . . estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”.

Este es el precedente constitucional de nuestro texto vigente. La organización territorial del Estado que diseñaba la Constitución republicana se componía, por tanto, de dos elementos: las provincias, que mantendrían su dependencia del poder central(8bis), y las regiones, que se constituirían en régimen de autonomía.

Dos cuestiones más hay que abordar antes de terminar con la Constitución de 1931 como precedente constitucional del Estado autonómico actual. En primer lugar la casi unanimidad de juicios acerca de la forma integral. Sin que pueda ser objeto de larga atención aquí y ahora hay que decir que las posiciones fueron predominantemente negativas. En definitiva, la fórmula adoptada servía para obviar el problema federal, evitando, de paso, la acusación de centralismo. Ruiz del Castillo opinaba que “con el pretexto de que el unitarismo y el federalismo están en crisis, se ha tratado de crear un tipo que los supere. Seguramente que el vocablo “integral” no está llamado a enriquecer el léxico jurídico-político. Nadie podría deducir de la palabra el concepto: razón suficiente para rechazarla

(7) “Modernas tendencias del Derecho Constitucional”. Madrid 1934.

(8) Hernández Lafuente A. “Autonomía e integración en la Segunda República”. Madrid 1980. Ed. Encuentro.

(8 bis) El Anteproyecto especificaba, de manera poco afortunada, tal dependencia con el inciso “directamente vinculadas al Poder Central”.

como imprecisa”(9). Tampoco Pérez Serrano es más benévolo en su juicio: “. . . triunfó por fin una fórmula híbrida y no del todo clara. . . Se afirma que la República es un Estado integral, y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable. Obedece, probablemente, a un criterio personal y sugestivo, pero hartamente discutible. . . que sostiene la superación de los viejos conceptos del Unitario y del Estado Federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea y se olvida, quizás, que el proceso allí visible, iniciado ya antes de la Constitución de Wimar y seguido después de ésta, representa sí, una superación del federalismo, mas no porque cree un Estado original y de estructura peculiarísima, sino porque refuerza lo unitario. . . sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas. Acaso el adjetivo “integral” tenga como única ventaja la que Mautner atribuía al vocablo “Estado”: la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo”(10). Y desde la Prensa, El Sol de 26 de septiembre de 1931 calificó al adjetivo de integral para definir la forma de Estado como “trabalenguas”.

Vistos estos juicios sobre la forma integral de Estado hay que señalar, en segundo lugar, a tenor de las puntualizaciones anunciadas, que el problema catalán desbordó la capacidad organizativa de los sucesivos gobiernos republicanos a la hora de aplicar el texto constitucional. Los enfrentamientos fueron constantes y lo que en Cataluña se reclamaba como mínimo grado de autonomía, en gran parte del resto de España —exceptuando el País Vasco y Galicia— era algo postizo y que superaba las propias capacidades regionales. En la cuestión autonómica no se aplicó, de hecho, la Constitución. En Cataluña, según la Generalitat, por defecto; en el resto de España, por exceso. La tardía aprobación —ya citada— de los Estatutos vasco y gallego, no empaña la anterior afirmación.

Cuatro años más tarde de la proclamación de la República —julio de 1935— se elaboró un Proyecto de reforma constitucional que introducía modificaciones en la distribución territorial de

(9) Ruiz del Castillo, C. “Derecho Político”. Ed. Reus. Madrid, 1939, pp. 247-248.

(10) Pérez Serrano, N. “La Constitución española”. Ed. Rev. de Dcho. Privado. Madrid 1932. pp. 62-63.

competencias prevista en la Constitución, fruto, por otra parte, de la aprobación de una enmienda de Juarros y Alcalá Zamora, que contribuyó a una regulación constitucional compleja y oscura, tan lejos de la sistematización diáfana del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora. Dicha reforma de 1935 se encaminaba, entre otras cosas, a la modificación de las condiciones para aprobación, suspensión, reforma o derogación de los estatutos regionales, a incluir el orden público entre las materias de exclusiva competencia —de legislación y ejecución— del Estado, a la supresión o reforma de los extremos relativos a la intervención del Tribunal de Garantías, y a la reforma de la representación del Estado en las regiones autónomas y la relación de autoridades centrales y regionales. La precariedad de Lerroux al frente del gobierno hacía que el Proyecto de reforma entrara en vía muerta.

Tras la guerra civil tuvieron que pasar muchos años para que la cuestión que nos ocupa pudiera, siquiera atisbarse. Una cierta referencia puede encontrarse en la ley Orgánica del Estado de 1967 que en su artículo 45.2 manifestaba que “podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia”. La ley del Plan de Desarrollo de 1972 preveía la posibilidad de Mancomunidades interprovinciales “para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional o interprovincial”. La ley de Bases del Estado de Régimen local, del 19 de noviembre de 1975, preveía también la posible constitución de Mancomunidades provinciales “a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial”. Dada la fecha de la aprobación de la citada ley de Bases se comprenderá fácilmente lo efímero de su existencia.

Una etapa sustancialmente distinta da comienzo en septiembre de 1977 al restablecerse provisionalmente por decreto ley, la Generalitat de Cataluña, lo que provoca la reacción autonomista del País Vasco, primero, y de Galicia, Valencia y Canarias poco más tarde. Unánimamente se reclama la libertad, la autonomía y su correspondiente Estatuto. La labor de las Comisiones de estudio que se habían creado en el último mes de 1975 y los primeros días de 1976 para el estudio del régimen peculiar de Vizcaya, Guipúzcoa, Cataluña y Canarias, se vió desbordada por la movilización popular.

Al igual que ocurriera en 1931, también en 1978 el texto constitucional va a estar precedido por una situación de hecho —las preautonomías— que va a pesar decisivamente en el proceso

constituyente. A diferencia, sin embargo, de 1931, no es sólo una región la que abandera el sentimiento autonómico y su correspondiente reivindicación.

El planteamiento de la política autonómica en el período constituyente fue posiblemente desmesurada según opinión muy extendida y vertida desde muy diversas ideologías. Si a esto se le añade el recelo que la cuestión provocaba en sectores o partidos centralistas —tanto de derechas como de izquierdas— y la agudización de problemas tan lacerantes como el terrorismo, el paro o la inflación, se entenderá lo polémico que resultó el tema autonómico.

En descargo del equipo gobernante en aquel momento hay que tener en cuenta la enorme trascendencia y gravedad del período de la transición. Ciertamente el balance del momento es positivo y quizá sea en posteriores años cuando se aprecie esta circunstancia. Unas muy recientes declaraciones del Presidente del Gobierno a la Sociedad Española de Radiodifusión —SER— de fecha 16 de septiembre, abonan esta última afirmación, insistiendo en que todavía no han transcurrido ni 10 años desde el inicio del proceso de lo que algunos han denominado, con dudosa propiedad, la “refundación” del Estado.

Lucas Verdú afirma a este respecto: “es evidente que el centralismo más que secular del Estado español no se puede transformar en poco tiempo. Parece claro que una cosa es el centralismo uniformador en beneficio de las instancias del poder político, económico, social y cultural de la capital del Estado y en menor grado de otros contados centros urbanos, y otra muy distinta es que no se puede permitir una centrifugación, valcanización de un país que cuenta con una larga historia común con hechos gloriosos y otros desafortunados que afectan a la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles como reza el artículo segundo”.(11)

Como ya se ha mencionado antes el precedente de obligada referencia en Derecho comparado lo constituye el texto italiano de 1947. Es de notar la cautela y el realismo con que se operó en Italia el proceso configurador del sistema regional. El artículo 5

(11) Lucas Verdú, P. “Curso de Derecho Político”. Vol. IV. Ed. Tecnos, Madrid 1984. p. 687.

de la citada Constitución establece que “la República una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales, efectuará los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa, y adaptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”.

El título V de la segunda parte de la Constitución italiana está dedicado a regular el Estado Regional, enumerando el artículo 116 las cinco regiones con Estatuto especial de autonomía: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y el Valle de Aosta. La primera región con autonomía especial que se constituyó fue Sicilia —incluso antes de promulgarse la Constitución—, seguida en 1948 por Cerdeña, el Valle de Aosta y el Trentino-Alto Adigio, en donde hubo que superar las dificultades existentes a causa de las minorías de lengua alemana en la frontera con Austria que tienen su principal sede en Merano y Bolzano. Sin embargo la región de Friul-Venecia Julia tardó 15 años en constituirse —1963— a causa de la disputa con Yugoslavia a propósito de la ciudad de Trieste, al fin en zona italiana.

Si se exceptúan estas cinco regiones de estatuto especial, no se puede hablar del funcionamiento del Estado Regional italiano hasta 1970 —23 años después de haber entrado en vigor la Constitución— toda vez que la ley reguladora del sistema de elección de los Consejos Regionales es de 1968 y la ley reguladora de la autonomía financiera y de la hacienda de las regiones de estatuto ordinario se promulgó en 1970.

Es absolutamente cierto que los factores constitucionales no son extrapolables, y que, por tanto, el camino italiano no es necesariamente paradigmático, pero, al menos, sí parecen ejemplares la prudencia y el realismo con que allí se operó, no siendo éstas precisamente las virtudes que en nuestro proceso autonómico hayan brillado con mayor fuerza.

Precisamente esta rapidez con que se operó en España ha provocado la posterior necesidad de equilibrar el proceso autonómico, originando la polémica LOAPA. A nadie escapa tampoco que las tensiones que han surgido entre gobierno central y comunidades autónomas proceden, en buena parte, por la política de parcheo continuo a la que el gobierno central se ha visto forzado, con el consiguiente agravio a las comunidades autónomas. Dichas tensiones existen y seguirán en pie en la medida en que no se ha conseguido la deseada armonización entre Estado central y autonomías y de éstas entre sí.

El problema no deja de ser de difícil solución. La sencillez se limita a su planteamiento. Las muchas y complejas necesidades de la vida política actual —entendiendo esto en el sentido más amplio— requieren un fuerte poder del Estado. Los grandes temas de esta política —la defensa, la economía, las desigualdades sociales, etc.— necesitan ser afrontados desde un centro único de decisión, con un poder de impulso que puede requerir el sacrificio de un colectivo social en aras de la solución de un conflicto global. El ejemplo de la reconversión industrial, por doloroso y cercano, resulta suficientemente ilustrativo. Hacer compatible estos datos mencionados con el respeto a las entidades territoriales menores, con la comprensión de las peculiaridades y justificadísimos anhelos de las comunidades preexistentes al Estado que las abarca, es un reto necesario que, reto que nuestra patria —tras tanta etapa de centralismo— debe afrontar. Y tal reto, con su correspondiente solución, es tarea que sólo puede afrontarse a largo plazo.

Dos cuestiones hay que apuntar al llegar a este punto: la primera —que realza más la trascendencia del tema autonómico— es que en el mismo confluyen doctrinas histórico-políticas, celosas del legítimo origen de su aspiración nacionalista; doctrinas que abarcan todas las gamas y matices posibles, desde la posición moderada hasta la secesionista, con la repercusión dolorosa en la paz pública, tan dañada en el País Vasco. Y también confluyen cuestiones económicas como la necesaria redistribución de beneficios entre las comunidades autónomas.

La segunda cuestión es la profunda conexión del tema que nos ocupa con las comunidades supranacionales, cuya existencia deberá requerir una cierta similitud de la organización territorial de los Estados miembros. Esto apunta a una mayor sustantividad de lo que se viene denominando Derecho interregional, que afecta tanto a los internacionalistas como a los administrativistas, amén del interés directo de los constitucionalistas.

Parece importante señalar aquí algo en lo que hay unánime acuerdo: la trascendencia del tema autonómico es tal que de él depende la viabilidad del sistema político diseñado por la Constitución. O sea —dicho de otro modo— que de lo que resulte del régimen autonómico depende la propia existencia de la Constitución vigente, y —en opinión de algunos— la existencia misma de la democracia en España. Y esto es fruto de que, precisamente el rasgo fundamental de la Constitución española es su diseño de la forma del Estado.

No es que, pese a lo dicho, nuestro texto constitucional carezca de otros rasgos de originalidad, ciertamente característicos y caracterizadores, pero también es verdad que la nota propia de nuestra Constitución vigente es la configuración de España como Estado autonómico. Con ello —y como ya se ha señalado antes se ha tratado de solucionar el pleito nacional más importante, no sólo por la materia, sino también por la larga duración del mismo: la organización territorial del poder, la articulación de sus tres elementos del Estado —territorio, población y poder— cuya combinación configura la forma del Estado.

Tras estos datos tanto históricos como de Derecho comparado, indispensables para afrontar la cuestión objeto de esta lección, acudimos al texto constitucional vigente en España cuyo artículo 2 establece que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. No hubo variación sustancial entre el texto del Anteproyecto y el definitivo, que quedó como tal tras pasar por la Comisión constitucional del Congreso, sin que hubiese modificación posterior alguna. Antes de entrar a hablar de las autonomías propiamente como tales tal como queda diseñada en la Constitución vigente hay que hacer referencia al término nacionalidades que tanta discusión provocó tanto en la Cámara como fuera de ella. En el debate constitucional figuraron las más contrapuestas tendencias. Letamendía defendió una enmienda por la que se admitía el derecho a la autodeterminación de las naciones que componían la plurinacionalidad del Estado español(12). La discusión se centró en torno al término “nacionalidad”. Para algunos el término era inapropiado por exceso; para otros por defecto. Sin embargo el artículo entero había sido fruto del consenso, por lo que la interpretación exacta de lo que se ha querido expresar con el vocablo mencionado corresponde a los portavoces de los principales grupos que lo consensuaron, y a su interpretación legítima hay que atenerse.

Para Herrero Rodríguez de Miñón, la Constitución “reconoce un principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales

(12) P.D.S.C. nº 66, 12, V, 78.

con conciencia de su propia, infungible, e irreductible personalidad.

A esta autoidentificación es lo que, a nuestro juicio, corresponde la expresión “nacionalidades” que aparece en el artículo 2 de la Constitución, y la España que de esta articulación surja será, como decía hace muchos decenios Prat de la Riba, la resultante viva y vigorosa de todos los pueblos españoles”(13).

Para Peces-Barba “la existencia de nacionalidades no excluye, sino todo lo contrario, hace mucho más real y más posible la existencia de esa nación que para nosotros es fundamental, que es el conjunto y la absorción de todas las demás, y que se llama España”.

Landelino Lavilla, ministro de justicia, señalaba que “hay un punto que será sin duda objeto de análisis pormenorizado al debatir el artículo segundo que ha de ser objeto de una consideración general. Me refiero, naturalmente, a la utilización del término nacionalidades que, desde el punto de vista del gobierno y de la responsabilidad que supone en una visión dinámica de la historia y de la política, sólo es aceptable como expresión de identidad histórica y cultural que, para hacer auténticamente viable la organización regional del Estado han de ser reconocidos y respetados incluso en la propia dimensión política que les corresponde en la fecunda y superior unidad de España”(14).

La discusión fue más teórica que otra cosa. El término nacionalidades que el texto reseña carece de contenido político. Es fundamentalmente, un reconocimiento a las regiones con una mayor tradición autonómica, situándolas por encima, desde este punto de vista, del resto de las regiones españolas. Debido precisamente a la generalización del régimen autonómico se realizó la importancia de las regiones de más raigambre autonómico con la calificación de nacionalidades, y con la apertura del procedimiento del artículo 151, para la vía de acceso a la autonomía. Pero desde el ángulo de visión del artículo 2, el término nacionalidades no pasa de ser el reconocimiento de un hecho histórico. De hecho tanto nacionalidades como regiones se funden en un sólo término constitucional, en cuanto sujetos jurídicos dotados de autonomía: Comunidades Autónomas, sin que aparezca de nuevo la distinción entre ambas.

(13) DSC nº 59, 5, V, 78.

(14) DSC nº 61, 9, V, 78.

La división tradicional de las formas del Estado es la de Estado unitario o simple y federal o compuesto, por no citar otras formas ya periclitadas como la Unión Personal, la Unión Real o la Confederación. En el unitarismo el impulso del poder central llega por igual a todo el territorio, hay un centro único de poder, a la vez que un solo poder constituyente y soberano. Por muchísimas razones, en las que no cabe detenerse, el centralismo-unitarismo puro no existe en la práctica. Existen Estados con fuertes tendencias centralizadoras, incluso heredadas tras muchos siglos de historia, pero motivos de eficacia en la gestión estatal, entre otros, han llevado a disminuir notablemente su presión centralizadora. Las dos técnicas para dicha disminución han sido la desconcentración y la descentralización. La diferencia entre ambas no es sólo de grado sino también de naturaleza.

La disminución de la presión centralizadora —es decir el reparto territorial del poder— se opera en la desconcentración por los propios agentes del gobierno central repartidos por la división territorial correspondiente. No hay un reconocimiento de ente territorial alguno, sino aplicación de un principio de eficacia y gestión, que traslada a los agentes del poder central la capacidad de ejecución, pero subordinada siempre a los órganos del poder central. Se trata, como se ve, de que en contacto con la realidad periférica, el poder central gane en eficacia.

La descentralización supone una delegación efectiva de competencias en favor de entidades territoriales menores, a las que se les exige una formalidad jurídica propia, y que son titulares de dichas competencias. Para el ejercicio de dichas competencias eligen por sí mismas los órganos correspondiente. El Estado central —realmente no hay otro— mantiene un derecho de inspección sobre las competencias delegadas. De este modo el Estado —sin dejar de ser simple o unitario— se pliega a exigencias históricas, técnicas o políticas.

El Estado federal es el supuesto contrario. Se parte aquí del fenómeno inverso. Varias colectividades soberanas ceden parte de su soberanía y mediante un pacto (foedus) acuerdan la existencia de un Estado federal —derivado de su pacto— que les integra. Coexisten —por tanto— dos soberanías: la del Estado federal, para una serie de competencias derivadas de su pacto originario, y la de los Estados miembros, que mantienen su poder constituyente, si se quiere cuantitativamente disminuido. Esa duplicidad de sobera-

nías, cuya articulación ha dado pie a un larguísimo y densísimo debate doctrinal, en el que no es posible detenerse, lleva consigo también una duplicidad de órganos paralelos. Los Estados-miembros participan en pie de igualdad o proporcionalidad —EE.UU o la República Federal Alemana, respectivamente— en la formación de la “voluntad federal” a través de una de las Cámaras, configurada como representación de dichos Estados. El fenómeno federal fue uno de los motivos del bicameralismo, y éste es la razón de ser de las Cámaras Altas Federales. Y curiosamente hay que señalar que, a diferencia de lo que ocurre en casi la totalidad de los Estados con bicameralismo desequilibrado, en el caso norteamericano es la Cámara Alta —el Senado— la que ejerce un papel fundamental sobre la Baja, la Cámara de Representantes.

El problema es que en la práctica se ha producido una especie de cruce entre ambas formas clásicas de Estado. Desde hace ya muchos años, y más especialmente tras la I Guerra Mundial, el proceso integrador que el federalismo comporta se ha ido reforzando en detrimento del poder soberano de los Estados miembros. Este subsiste, al igual que su poder constituyente que les permite darse a sí mismos su propia constitución, como subsisten también los elementos teóricos configuradores del Estado federal. Pero el proceso integrador, con matices en los diversos casos, se ha ido agudizando. Tanto que es casi común opinión el que la formación de la Nación norteamericana como unidad se ha ido abriendo paso progresivamente en el actual siglo. Bien es verdad, que también ha contribuido en no poca medida su papel de líder de lo que se ha venido a denominar “mundo occidental”.

El proceso en el Estado unitario, simple, o descentralizado, ha sido posteriormente el inverso. Las razones ya han sido apuntadas previamente. El poder central omnipotente ahogando los grupos sociales y su espontaneidad no sólo produce en muchos casos una injusticia histórica —que lleva a ignorar lo que Hauriou(15) señala como típico en Europa: primero existía la Nación, luego el Estado —sino también ahoga y paraliza la vida sociopolítica en un burocratismo esterilizante.

Es verdad que el teórico esquema del Estado federal es hoy inaplicable, pero no es menos cierto que —salvo casos excepciona-

(15) Hauriou, André. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Ed. Ariel.

les y poco ejemplares— tampoco existe el Estado unitario puro. Fortalecimiento de la conciencia de la unidad nacional —por un lado— descentralización o desconcentración —por otro— son fenómenos prácticamente axiomáticos que han dado al traste con la puridad del esquema tradicional de las formas del Estado.

Como se ha explicado previamente en la introducción histórica fue nuestro texto de 1931 quién constitucionalizó una “tercera vía”. Lo hizo expresamente en el párrafo tercero de su artículo primero: “la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones”.

Examinados ya los precedentes doctrinales y el itinerario parlamentario del precepto hay que preguntarse por el lugar que ocupa en la distinción de las formas de Estado la articulada por el texto constitucional de la II República y seguida luego en Italia y en la Constitución vigente en España. ¿Cuál es la naturaleza del Estado regional o integral? ¿Es asimilable a alguna de las categorías tradicionales?. La respuesta no es sólo importante por su aplicación al texto vigente que hay en España, ni su interés meramente científico, sino porque tiene unos evidentes efectos prácticos, más aún en la España de hoy en donde el Estado diseñado constitucionalmente está en proceso de asentamiento, está aún haciéndose, y puede sufrir en su evolución lo que se ha denominado “la tiranía de los términos”.

Para un sector de la doctrina, el Estado regional es un tipo de Estado unitario con un máximo grado de descentralización, por supuesto cuantitativamente mayor que el que pueda gozar un simple ente territorial descentralizado, pero que no puede ser equiparado al Estado federal porque la región —a diferencia del Estado miembro— no participa en la formación de la voluntad de los órganos del Estado ni pone un poder constituyente propio, sino derivado del reconocimiento constitucional estatal. Los poderes de la Región son fruto de una delegación por parte del Estado. Estos son los argumentos principales que llevan —entre otras cosas a Biscaretti di Ruffia y a Burdeau a negar la sustantividad del Estado regional, incorporándolo, con los antedichos vértices a la forma unitaria de Estado(16). Para el autor italiano las Regiones son enti-

(16) V. Biscaretti di Ruffia, P. “Diritto Costituzionale”. Ed. Tecnos, Madrid 1973. p. 625 y ss.
Burdeau, G. “Traite de Science Politique”. T. II. Ed. LGDJ. Paris 1980, p. 406 y ss.

dades territoriales con autogobierno regional garantizado constitucionalmente.

Prélot representa un minoritario sector de la doctrina que sitúa al Estado regional dentro de la forma federal. Con la peculiaridad que caracteriza todas sus posiciones doctrinales califica al Estado regional como Estado federal imperfecto. Federal porque supone una pluralidad de instituciones y personas, pero imperfecto porque dependen del poder central(17).

Ambrosini, Virga y entre nosotros Ferrando Badía, posiblemente el mejor conocedor del tema, sitúan al Estado regional como una forma propia de Estado, una nueva forma con sustantividad, que aparece como intermedia entre el unitario y el federal, y cuya principal característica es la autonomía regional. Se diferencia del Estado federal dado que en este hay pluralidad de poderes constituyentes originarios, que provocan otros tantos ordenamientos constitucionales originarios; se diferencia de los Estados unitarios descentralizados en que en ellos sólo hay una fuente legislativa, quedando al ente territorial descentralizado la competencia para la aplicación de esta legislación, incluyendo la potestad reglamentaria, es decir el ente descentralizado es autárquico, pero no autónomo.

“Si utilizamos la terminología en boga, diríamos que mientras la autarquía es una especie de descentralización administrativa, la autonomía lo es de la administración política”(18).

La región autónoma tiene una competencia legislativa sobre una serie de materias recogidas en el texto constitucional —arts. 14, 15, y 16 de la Constitución española de 1931, y art. 117 del texto italiano— competencia de la que carece el ente antagónico descentralizado en un Estado unitario. Pero —a cambio— a diferencia del Estado federal no puede elaborar su propia Constitución ni participa en la formación de la voluntad federal. Para Ferrando Badía los Estados unitarios pueden llevar consigo la desconcentración y la descentralización, ésta hasta la autarquía —potestad reglamentaria ejercida en nombre propio por el ente territorial menor—; la autonomía es el correlato del Estado regional o

(17) V. Prélot, M. “Institutions Politiques et droit constitutionnel”. Ed. Dalloz, Paris 1980, pp. 247 y 55.

(18) Ferrando Badía, J. “El Estado unitario, el Federal y el Estado Regional”. Ed. Tecnos. Madrid 1978, p. 183.

autonómico; y el Estado miembro configura el Estado federal.

Predominó, sin duda, un criterio pragmático que llevó a huir de calificativos sobre la forma de Estado. Pero el propio enunciado del artículo 2 y, naturalmente, el título VIII, concretamente el artículo 137 sitúan la autonomía como pieza clave, característica esencial y definidora de nuestra organización territorial del Estado.

¿En qué consiste la autonomía?. El propio término derivado del griego indica su concepto. La facultad de dar normas, de dar leyes es lo constitutivo de la autonomía. Alguien autónomo es alguien que está capacitado para dictar sus propias leyes. "La autonomía —añade Ferrando— implica siempre competencias legislativas"(19).

Habría que preguntarse si la autonomía se predica de igual manera a los diversos entes recogidos en el artículo 137 de nuestra Constitución, al enunciar la organización territorial del Estado: "El Estado se organiza territorialmente en Municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para gestión de sus respectivos intereses".

Es evidente que en el sentido estricto que se ha dado antes a la palabra autonomía, sólo las Comunidades Autónomas gozan de la misma. No es el caso de los entes territoriales menores citados en el artículo que gozan de libertad de actuación en la gestión de sus intereses. Estas son "autónomas" en dicha gestión, y para hacerla más eficaz pueden autoorganizarse y dictar sus propias normas, pero nunca leyes, es decir disposiciones normativas que se incorporan al ordenamiento jurídico del Estado, y que tienen rango y obligatoriedad de ley formal para los habitantes de la comunidad. De esta puntualización procede la distinción entre autonomía política —propia de las Comunidades Autónomas— y autonomía administrativa, propia de las provincias y municipios(20).

Es la autonomía quien califica al Estado español en cuanto a su organización territorial. Cuantos intentos se han hecho para intentar incluir la forma del Estado actual en la clasificación tradicional no han tenido una aceptación mayoritaria.

(19) Ferrando Badía, J. "Teoría y realidad del Estado autonómico" en Revista de Política Comparada. Univ. Intern. Menéndez Pelayo, nº III. Invierno 1980-81.

(20) González Encinar, J.J. "Autonomía" en "Diccionario del sistema político español" Ed. Akal. Madrid 1984, p. 25.

De ahí que la calificación de Estado autonómico, más en atención a una fórmula atributiva consagrada por el propio texto que por el intento de establecer una categoría jurídica, es la que ha predominado. La denominación procede de un artículo de Sánchez Agesta en el Diario 16 de 1.IX.78 y el propio profesor explica: "Podríamos llamarlo "Estado autonómico" en cuanto es un Estado nacional que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones sobre las que se ha constituido en la historia"(21).

Este Estado autonómico es esencialmente el Estado integral o regional de las Constituciones española de 1931 e italiana de 1947, cuyas características —que la configuran como intermedio entre las formas federal y unitaria— ya se han explicitado. Cabe insistir aquí en algún aspecto más.

Su proximidad al Estado unitario se acentúa en la idea de que sólo existe una organización estatal. Las nacionalidades y regiones reconocidas en el texto constitucional no tienen las características que podrían hacerlas figurar como entidades estatales. Lo son en la medida en que forman parte del Estado, no en la medida en que ellas puedan constituirse como tales. En este sentido de proximidad con el unitarismo no empaña lo expuesto la sentencia del Tribunal Constitucional de junio de 1982 cuando habla de "Estado compuesto". Dicha afirmación, que nos colocaría en el plano teórico del federalismo, hay que entenderla conjuntamente con las vertidas en otras sentencias del Alto Tribunal, por ejemplo la de julio de 1981 y abril de 1983, en las que se insiste en el carácter unitario del Estado, sin perjuicio de que se trate de una institución compleja.

Su afinidad con la forma federal de Estado estriba en que en el Estado autonómico se producen también tres categorías de relaciones que se dan en el federalismo como Estado compuesto: las relaciones del Estado con las entidades territoriales inferiores; las de éstos entre sí, y las que conducen a la formación de la voluntad general. García Pelayo las ha denominado, respectivamente, relaciones de supra o subordinación de coordinación y de inordinación(22).

(21) Sánchez Agesta, L. "Sistema político de la Constitución española de 1978". Ed. Nacional, Madrid 1980, p. 344.

(22) García Pelayo, M. "Derecho Constitucional comparado". Ed. Alianza, Madrid 1984, p. 233 y ss.

Este Estado autonómico queda definido por las características siguientes:

1) La unidad de la Nación española “patria común e indivisible de todos los españoles”, a tenor de lo afirmado por el artículo 2 de la Constitución. Esta unidad es compatible con la autonomía de las comunidades autónomas. Esta autonomía permite, lógicamente, a dichas Comunidades —en virtud del autogobierno— establecer las pautas fundamentales de su política, pautas que no sólo son ajenas al Gobierno Central, sino que, incluso, pueden ser contrarias. Todo ello en materias de su competencia. Lo que queda absolutamente excluido es el derecho a la autodeterminación.

2) El reconocimiento de la autonomía por parte del Estado a las entidades territoriales infraestatales se presenta como algo obligatorio. Esta autonomía se predica propiamente de las nacionalidades y regiones constituidas en Comunidad. Como ya se ha dicho antes los entes locales gozan de autonomía administrativa. España es por necesaria obligación constitucional un Estado autonómico. Dada la ya examinada crisis de la distinción tradicional de las formas de Estado, es práctica y también científicamente mejor reconocer sustantividad como forma de Estado “a se” a la imperada constitucionalmente como característica esencial. El profesor Martínez Sospedra puntualiza en este sentido que las comunidades autónomas “son entes necesarios porque su ausencia supondría. . . el cambio de la estructura misma del Estado (bien en sentido unitario, bien en sentido federal), supondría una alteración de la fórmula política de la Constitución, y, por consiguiente, no un cambio en la Constitución, sino un cambio de la Constitución”(23). Este reconocimiento de la autonomía concebido como algo necesario se presenta como algo tan esencial que se considera de momento constitutivo en el proceso de “refundación” del Estado surgido desde 1975. Así se infiere necesariamente de los artículos 2 y 137.

3) Junto a esa necesidad de la autonomía como elemento configurador del Estado español, hay que añadir que la autonomía es un derecho voluntario, a tenor del artículo 143.1. Más adelante matizaremos esa característica.

(23) Martínez Sospedra, M. “Aproximación al derecho Constitucional español. La Constitución de 1978”. Ed. Fdo. Torres, Valencia 1981, p. 96.

4) La autonomía es un derecho general, tal como se infiere del mencionado artículo 143.1. Los sujetos de tal derecho son “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares, y las provincias con entidad regional histórica”. La diferencia con el sistema de la Constitución de 1931 es que en ella el régimen autonómico se preveía como excepcional, siendo el régimen común el de la dependencia del poder central. El sistema previsto por nuestra Constitución vigente es el contrario. El reconocimiento necesario de la autonomía como rasgo configurador del Estado se impone, incluso constitucionalmente, en casos excepcionales sobre la voluntariedad del derecho a la autonomía. Tal es el supuesto previsto en el artículo 144, párrafos b) y c) que sirvió para que se dictasen la L.O. 13/1980, de 16 de diciembre, por la que quedó sustituida la iniciativa autonómica en la provincia de Almería, y la L.O. 5/1983, de 1 de marzo, por la que se incorporaba a Segovia a la Comunidad de Castilla-León, haciendo así general el régimen autonómico.

5) La autonomía puede ser igual en su contenido para todas las Comunidades, y ello, entre otros argumentos que pueden invocarse, en virtud del artículo 1.1 de la Constitución que propugna la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Quiere decir que el techo competencial a que pueden llegar las Comunidades Autónomas al cabo de los 5 años de vigencia de su estatuto puede ser igual para todas ellas. No lo será de hecho porque pueden ser desiguales en lo que respecta a determinación concreta del contenido autonómico, es decir de su Estatuto, y por tanto en cuanto a su complejo competencial. No empaña la vigencia de esta característica de igualdad dos cuestiones que a primera vista, pudiera parecer que crean distinciones entre las Comunidades Autónomas. La primera de ellas la ofrece el artículo 2 de la Constitución al distinguir entre nacionalidades y regiones. Remitiéndonos a lo visto anteriormente observamos que el término “nacionalidades” no vuelve a aparecer en el resto de la Constitución. Nacionalidades y regiones se denominan —en cuanto a entes dotados de autonomía— con una expresión única. Comunidades Autónomas. Como antes se ha apuntado el término “nacionalidades” sirvió para dar una situación honoríficamente preeminente a las Comunidades vasca, catalana y gallega, es decir, a las del artículo 151. Sin embargo la diferencia está en la tramitación del proceso autonómico, en la vía de acceso a la autonomía, es de-

cir, que la distinción es puramente procedimental, llegándose, en el transcurso de 5 años, a un nivel igual de competencias para todas las Comunidades. Y la segunda cuestión dimana directamente de la anterior. Aunque, de partida, y a tenor procedimental de los artículos 143 y 151, se haya hablado de comunidades con autonomía plena y comunidades con autonomía limitada, el artículo 148.2 preve —como se ha dicho antes— que el transcurso de los 5 años iguala, al menos en teoría, las competencias de todas las comunidades. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA, destaca los casos en que las Comunidades Autónomas son materialmente iguales: subordinación al ordenamiento constitucional, representación en el Senado, legitimación ante el Tribunal Constitucional, entre otros.

6) Las Comunidades participan en la formación de la voluntad estatal. Por un lado participan del poder legislativo, son titulares de la potestad legislativa sobre materias de su competencia. También son titulares las Comunidades Autónomas del ejercicio de la iniciativa legislativa, a tenor del artículo 87.2. Participan en el proceso de reforma constitucional, en virtud del artículo 166. Finalmente hay que señalar la participación de las Comunidades Autónomas en la composición del Senado (artículo 69.5) cámara que se configura como órgano “de representación territorial”, a tenor de lo que expresa el párrafo 1º del artículo 69. Precisamente en los últimos meses se ha venido hablando de la necesidad de reformar el Senado en el sentido de darle un mayor realce como órgano de representación territorial, como cauce de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad general, a través de la actividad de la Cámara Alta. Aunque no sea éste el lugar para insistir en el tema no está de más hacer ver que el parlamentarismo español ha quedado excesivamente desequilibrado. Si se exceptúa el caso británico en ningún sistema bicameral resulta un desequilibrio tan patente. El Senado español no resulta una Cámara de reflexión o ponderación, ni de expertos, ni —y esto es lo más grave— resulta ser la Cámara de representación territorial por causa del sistema de elección de senadores. Para que la tarea del Senado se ajustara a la misión constitucional del artículo 69.1 podrían arbitrarse varias soluciones; la que parece más lógica y coherente sería que sus miembros se eligieran no con base provincial, sino que se utilizara como circunscripción el territorio de las comunidades Autónomas en su totalidad, procediendo a las

correcciones oportunas en base a la cantidad de población de cada Comunidad. La representación con base provincial debe reservarse para los órganos de representación del territorio autonómico. Esta defección del Senado en el incumplimiento de su misión constitucional, hizo que a juicio de no pocos constitucionalistas, la regulación de la Cámara Alta naciera ya con vocación de reforma. Hoy, cuando ya parece consolidado el mapa de las autonomías, da la impresión de que tal reforma pueda empezar a resultar oportuna.

7) La autonomía puede ser progresiva, a tenor del artículo 148.2. Como ya se ha hecho notar, el simple transcurso de 5 años puede convertir la autonomía limitada al nacer, en plena. Por otro lado, una ley marco o de delegación puede ampliar el contenido de la autonomía. Esto permite afirmar —como antes se ha esbozado— la plenitud final de todas las autonomías. En algunos casos la plenitud será inicial, en otros diferida.

8) El artículo 138.1 consagra el principio de solidaridad como fundamento de nuestro Estado autonómico, tal como queda anunciado en el artículo 2. Constitucionalmente la solidaridad se articula como necesario correlato de la autonomía. Además del Gobierno de la Nación, compete muy especialmente al Tribunal Constitucional, al Senado, y al Rey —como poder moderador— ser instrumentos de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas de España y de todas ellas con el Estado. Esto tiene una serie de manifestaciones de las que se pueden concluir como más importantes:

a) la referencia expresa al hecho insular que ofrece el propio párrafo 1 del artículo 138. Tal referencia se introdujo en la Comisión de Asuntos Constitucionales en su reunión del 9 de junio de 1978 al aceptarse una enmienda “in voce” suscrita por todos los grupos parlamentarios del Congreso, sustitutoria de otra presentada por los diputados Garí Mir y Rodríguez Miranda en este mismo sentido. “La insularidad es un dato —dijo el diputado Garí— es una premisa a tener en cuenta. . . No se trata de consagrar en la Constitución ningún privilegio para nadie; se trata de hacer. . . que no cueste más ser español por el hecho de ser insular”.

b) la existencia del Fondo de Compensación constitucionalizado en el artículo 158.2 “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”.

c) la prohibición —artículo 138.2— de que los Estatutos de autonomía impliquen privilegios económicos o sociales, y por tanto —artículo 139— la afirmación de que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

d) la posibilidad —artículo 150.3— de que se dicten leyes de armonización por parte de las Cortes Generales, incluso sobre materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma “cuando así lo exige el interés general”. Leyes que, evidentemente tienen una naturaleza excepcional. Piénsese en el trascendental papel que, en esta materia, podría jugar el Senado si —mediante la oportuna reforma— fuera una auténtica Cámara de representación territorial.

e) negativamente, el artículo 155 autoriza al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para que una Comunidad cumpla sus obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes, o no actúe de forma que atente gravemente al interés general de España. Obligado es reconocer que el citado artículo atribuye al Senado la necesidad de contar con su parecer favorable —la mayoría absoluta del mismo— como requisito antes de que el Gobierno actúe.

Prácticamente caracteriza a nuestro Estado autonómico el no estar concluído. Hay aspectos del mismo —el mapa de las autonomías, por ejemplo— que pueden considerarse conclusos. Pero no es menos verdad que hay otras cuestiones —competenciales y, sobre todo económicas— que distan mucho de estar resueltas. Lucas Verdú(24) refiriéndose al Estado autonómico lo califica, acertadamente, como un proceso indefinido, desde el principio y siempre “in fieri”. El Estado autonómico está por consolidar. Cualquier exceso en un sentido u otro puede dificultar dicha consolidación, e intentos en ambos sentidos los ha habido. Los fenómenos centrífugos —por un lado— agravados por el hecho terrorista, el más grave de los problemas planteados, y las necesidades de ajustar un proceso autonómico apresurado, con las posibles extralimitaciones anticonstitucionales que esto posibilita —por otro lado— son factores que pueden desequilibrar la balanza que el Estado autonómico sufre hacia uno u otro lado. El carácter de intermedio que pone el Estado regional y la ineludible necesidad

(24) op. cit. p. 797.

de acoplamiento que la nueva forma de Estado requiere facilita la posibilidad de desnaturalización desequilibrante antes referida. En este aspecto el caso de la LOAPA es suficientemente aleccionador.

I ja per acabar no puc ni vull deixar de dir unes paraules, de preocupació i d'esperança, en torn a la nostra Comunitat Autònoma. L'elaboració de l'Estatut no va esser —com tots sabem— una tasca gens fàcil i la construcció del futur autonòmic tampoc no ho és i possiblement no ho serà —el tema de la normalització lingüística i el retall dels pressupots de l'Estat són dos actuals exemples d'aquestes inevitables dificultats—. Però, malgrat això, aprofitant avui la presència dels nostres governants, vull dir que a tots ens toca fer un esforç, il·lusionat i rigorós, per reconstruir i retrobar la nostra identitat peculiar i la nostra consciència de poble, de poble que camina decidit i sense por cap a un futur, sens dubte, més just i més lliure.

