

La articulación del principio autonómico en la Constitución Española (La paradoja de las nacionalidades)

Sumario: I. LA ESTRUCTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL.—II. EL PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA DEL ESTADO.—III. EL PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO.—IV. LA PRIMERA AMBIGÜEDAD: ¿ERA NECESARIO FORMAR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA?—V. LA SEGUNDA AMBIGÜEDAD: LA DISTINCIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES.—VI. LA TERCERA AMBIGÜEDAD: LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.—VII. PRIMER BALANCE DE LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA.—VIII. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN. LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS.—IX. EL PROCESO DE CLARIFICACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS ESTATUTOS.—X. EL CASO ESPECIAL DE LA AUTONOMÍA DE NAVARRA.—XI. LAS COMUNIDADES ASIMILADAS AL 151: LA COMUNIDAD VALENCIANA Y CANARIAS.—XII. DOS CASOS ESPECIALES: ARAGÓN Y BALEARES.—XIII. ¿CABE CASTILLA EN LA CONSTITUCIÓN?—XIV. LA COMUNIDAD DE MADRID COMO CIERRE DEL SISTEMA.—XV. LA PARADOJA DE LAS NACIONALIDADES.—XVI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ARTICULACIÓN ESTABLE.—XVII. NOTA DE ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

I. LA ESTRUCTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL

En los últimos dos siglos la mayor aportación al Derecho constitucional realizada por la vida política española es la llamada Transición, es decir, el proceso en el que tuvo lugar el paso de un sistema autoritario, como era el franquismo, a un sistema democrático, como es el régimen constitucional que se articula desde la Constitución de 1978. Su estructura ha sido minuciosamente analizada por los gabinetes de sociología aplicada para ser tenida como

★ Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

punto de referencia en los numerosos procesos de transición desde sistemas dictatoriales o totalitarios a otros democráticos que tuvieron lugar durante las dos últimas décadas del siglo XX; sin embargo, su análisis estructural ha sido muy escaso en los círculos académicos y esta carencia explica el porqué de la dificultad del diagnóstico de algunos de los problemas de nuestra vida política, y especialmente del mayor de ellos, que es la articulación del principio autonómico.

El modelo de la Transición española consiste en definir un poder constituyente distinto al del régimen anterior partiendo de unas fuerzas políticas dispersas y de escasa dimensión. Esta definición tiene una doble línea de fuerza, la que procede de la acción del Gobierno, y la que procede de los partidos que se crean de nuevas o renacen desde sus raíces antiguas al poder actuar en la vida pública, lo que antes les estaba prohibido. Por una u otra causa, todos son partidos de cuadros, con efectivos que en la mayoría de los casos tienen la mayoría de sus integrantes radicados en Madrid, Barcelona y algunas otras de las grandes ciudades y ramificaciones muy pequeñas en el resto del país. Sus componentes son jóvenes sin experiencia que se afilian por simpatía o amistad con los núcleos dirigentes o por un deseo de participar en la definición de un nuevo sistema político que permita una vida política similar a la de los países europeos de nuestro entorno en el mundo occidental. Por su parte, el Gobierno va permitiendo la organización de estas fuerzas y admitiendo u obstaculizando las demandas que van formulando atropellada o sucesivamente. Ambas líneas son conscientes de la existencia y fuerza de la otra y de la conveniencia de no enfrentarse con ella. Así, el Gobierno es consciente de que el franquismo está muerto, sin posible continuidad, y de que un sistema admisible entre las democracias occidentales requiere la integración de los partidos políticos, algunos de los cuales pueden sentirse como más o menos próximos, pero otros como bastante más alejados, cuando no enfrentados. Por su parte los partidos se sienten a su vez más o menos opuestos a lo que el Gobierno representa, pero le reconocen el control de los aparatos de represión, como la policía, la guardia civil y el ejército y el conocimiento de las líneas de pensamiento de sus mandos superiores, bastantes de los cuales estaban frecuentemente muy impregnados de la ideología autoritaria. Los contactos entre ambas líneas fueron informalmente múltiples en preparación de otras reuniones formales que tendrían lugar posteriormente.

Los partidos procedentes de la oposición al régimen franquista comienzan a ir apareciendo ante la opinión pública en 1974, cuando el Partido Comunista de España, el Partido Carlista y una serie de individualidades comparecen en París para anunciar la constitución de la llamada Junta Democrática; menos de dos meses después, el renovado Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Democrática, de ideología demócrata cristiana, y el Partido Liberal anuncian la creación de la llamada Plataforma de Convergencia Democrática. Ambas anunciarán en marzo de 1976 la creación de una plataforma común denominada Coordinación Democrática.

Por su parte, los reformistas crecientemente desvinculados del franquismo constituirán el Partido Popular, la Federación Socialdemócrata, la Federación

de Partidos Demócratas y Liberales, y otros de ámbito regional, que en 1977 constituirán el llamado Centro Democrático. Finalmente, los reformistas más continuistas del franquismo crearán Alianza Popular.

En noviembre de 1976 se aprobó en las Cortes franquistas la Ley para la Reforma Política, presentada y defendida desde el Gobierno por su presidente, Adolfo Suárez, que suponía la convocatoria de elecciones para unas nuevas Cortes, bicamerales y elegidas por sufragio universal, cuya aprobación debería ratificarse en referéndum. Con este motivo los partidos procedentes de la oposición se unieron con las organizaciones regionales que encuadraban fundamentalmente a partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco y a otros partidos pequeños de ámbito nacional, y comenzaron a intentar establecer una posición común respecto a cuáles deberían ser las condiciones para su participación en el referéndum y posteriormente en las elecciones. Aunque su decisión de no participar en el referéndum se saldó con un fracaso, pues el nivel de participación fue muy alto y el sí de los participantes fue abrumador, se adoptaron las llamadas «siete condiciones» para participar en las elecciones posteriores, que eran: la legalización de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales; el reconocimiento, protección y garantía de las libertades políticas y sindicales; la disolución del Movimiento y neutralidad política de la Administración pública; una amplia amnistía política; el acceso equitativo a los medios de comunicación de titularidad estatal; la negociación de las normas por las que se regularían el referéndum y las elecciones; y el reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente a todos los países y regiones integrantes del Estado español. Estas condiciones, no aceptadas formalmente pero sí aplicadas por el Gobierno, eran el marco que contenía las decisiones fundamentales necesarias para configurar un nuevo régimen político después de las elecciones, pues en la medida en que se iban ejecutando las condiciones, quedaban definidas como decisiones políticas fundamentales: la elaboración de una Constitución, el reconocimiento en ella de un régimen de libertades públicas, la Monarquía parlamentaria, la configuración del Estado sobre los principios liberal y social y la organización autonómica del Estado. De la decantación de principios que se iba produciendo en estas reuniones a las que finalmente se incorporaron también representantes de los reformistas, el Gobierno era informado por varios caminos, aunque no de una manera oficial.

Una Comisión, llamada por el número de sus componentes, primero «de los nueve» y después «de los diez» al incorporarse un representante de los reformistas, presentó al Gobierno las nuevas «condiciones» en reuniones que tuvieron lugar en diciembre de 1976 y enero de 1977. Su resultado, aunque no dio lugar a ningún documento de compromiso, permitió considerar como existentes unos acuerdos más o menos precisos que el Gobierno cumpliría y que definieron las decisiones fundamentales configuradoras del nuevo régimen. De este modo cuando se celebraron las primeras elecciones, el 15 de junio de 1977, participaron en ellas los partidos que habían tomado parte en la toma de decisiones. La acción del nuevo Gobierno —presidido nuevamente por Suárez apoyándose en la ahora denominada Unión de Cen-

tro Democrático, transformación del anterior Centro Democrático, que obtuvo la minoría mayoritaria— y la del conjunto de las Cortes, discurrieron en paralelo, desarrollando y articulando ese núcleo de decisiones que puede decirse que forman la estructura profunda del nuevo régimen.

La Transición española se estructura sobre la progresiva adopción de un acuerdo sobre las decisiones políticas fundamentales, acuerdo que delimita el poder constituyente originario y que traza las líneas sobre las que se definirá después el poder constituyente formal que fueron las Cortes y el pueblo español ratificando la nueva Constitución.

II. EL PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA DEL ESTADO

Entre esas, primero condiciones y después decisiones fundamentales que se pactaron, primero entre los grupos y después con el Gobierno, estaba la necesidad de institucionalizar políticamente todas las nacionalidades y regiones integrantes del Estado español.

Ahora bien, ¿qué significaba esa institucionalización? En realidad, el intentar concretar una respuesta exacta no es sencillo ahora y lo era mucho menos entonces. En las movilizaciones de masas que tuvieron lugar desde 1974 comienza a ser un lugar común la demanda de «Libertad y Amnistía»; a las que tuvieron lugar en Cataluña y el País Vasco se añadió un tercer término, eufónico con lo anterior, quedando como «libertad, amnistía y estatuto de autonomía». Esta demanda de estatuto de autonomía comienza a generalizarse en toda España, en parte porque el PSOE y el PCE tenían incorporada la demanda de una organización federal de España en sus programas iniciales, y en parte porque era un buen eslogan que mostraba solidaridad en las demandas de todas las movilizaciones promovidas por cualquier grupo de la oposición, pero esta solidaridad tapaba la falta de concreción de la demanda. La primera gran cuestión era ¿autonomía para quién? Las decisiones políticas previas a la articulación técnica de este principio, en realidad no estaban adoptadas. No hay duda de que la demanda de autonomía la encabezaban Cataluña y el País Vasco, pero, en cambio, no estaba claro si sus respectivas fuerzas políticas consideraban que esa autonomía que reclamaban para ellos debiera concederse también a otras partes de España que la solicitaran. La respuesta por las fuerzas de ambos territorios era más bien negativa, eran ellos quienes tenían una mezcla de elementos históricos y culturales, especialmente una lengua propia hablada por un porcentaje más o menos alto de la población, que los diferenciaba del conjunto; como mucho podía admitirse que también la solicitaran los gallegos o los valencianos y mallorquines por concurrir también en ellos el elemento de la lengua, pero nadie más. Sin embargo, sobre este punto no podía haber acuerdo porque para los partidos nacionales de izquierdas no era admisible un planteamiento que implicara excluir del acceso a la autonomía a los ciudadanos del resto de España, es decir, explicar que se estaban movilizandando a favor de una autonomía para los

catalanes y los vascos pero no para ellos, por eso no se adoptó ninguna decisión que precisara quiénes iban a tener estatutos de autonomía. Por su parte, en los partidos reformistas la cuestión estaba lejos de estar resuelta, ya que algunos de sus dirigentes optaban por admitir una autonomía que se limitara a Cataluña y el País Vasco y otros por una autonomía más generalizada. En las reuniones de la Comisión de los nueve con el Gobierno tampoco se llegó, como ya dijimos, a nada más que un acuerdo general sin que nadie tuviera un especial interés en ir más allá.

A la incertidumbre sobre quiénes podrían tener autonomía se le añadía otra: ¿qué significaba la autonomía? Aquí las respuestas estaban todavía menos claras. A nivel teórico académico significaba un modo de descentralización de la organización estatal en el que los territorios dotados de autonomía tenían capacidad para adoptar decisiones políticas y normativas propias en ciertas materias. Para las fuerzas políticas los significados eran varios, para los partidos de izquierda significaba un proceso de refundación del Estado cuyos creadores serían los diversos territorios existentes en un incierto momento, histórico o hasta prehistórico, que se federaban para dar lugar otra vez a un Estado nacional pero de competencias tasadas; para los nacionalistas su planteamiento era similar aunque reduciendo los territorios titulares de esa refundación a Cataluña, el País Vasco y el resto, con la posibilidad de que Galicia pudiera ser también un interlocutor; para los reformistas las posiciones variaban entre los que admitían el planteamiento académico y los que pensaban que la autonomía era similar a la descentralización administrativa de la que se había hablado y parcialmente intentado realizar en los últimos tiempos del franquismo.

En todo caso la relación de las materias que correspondería al Estado o a los «territorios», es lo que se contendría en el estatuto de autonomía, pero de lo anterior se desprende que un acuerdo sobre la lista de competencias «autonomizables» tampoco iba a ser fácil de adoptar; existía una vaga referencia a los estatutos de autonomía aprobados durante la II República, pero el hecho de que en realidad no habían sido suficientemente aplicados, unido a que las circunstancias habían cambiado y a que la utilización de la República como modelo era difícilmente admisible para una parte de la derecha política y para una serie de fuerzas sociales, aconsejaban partir de cero, o si acaso de la Constitución italiana, que en realidad se había inspirado en la Constitución republicana, aunque modernizándola. Por ello, si no había habido decisión política sobre quiénes serían los territorios autónomos, mucho menos se planteó que fuera necesario adoptar una decisión política sobre esta materia que quedaría relegada como una cuestión «técnica» que ya se precisaría más adelante.

III. EL PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO

En realidad, estamos ya en condiciones de comprender el porqué de la defectuosa articulación del proceso autonómico. Al contrario de lo que sucedía con el resto de las decisiones fundamentales sobre las que configurar en

la Constitución un régimen político, aquí no había decisión, y, por lo tanto, en esta materia se iba a avanzar sin que existiera claro hacia dónde ni hasta dónde. Las demás decisiones políticas, aunque no hubieran dado lugar a textos articulados, constituían prácticamente conceptos jurídicos indeterminados que sí eran susceptibles de una articulación técnica porque los detalles de una articulación de ese tipo permiten fácilmente ser evaluados bajo la regla de si se ajustan o no al principio; por ejemplo, un acuerdo sobre que la forma de gobierno sería la monarquía parlamentaria no requiere más precisiones para que se pueda desarrollar, ya que esos dos términos implican unos contenidos institucionales que, aunque admitan matices, son claros admitiendo unas respuestas y excluyendo otras; la adopción de un principio de organización democrática pluralista es, pese a la enorme amplitud de su contenido institucional, un principio claro: significa que deberá articularse un sistema de derechos fundamentales y libertades públicas que permita, por una parte, construir un ámbito protegido de autonomía individual válido para todos los individuos y, por otra, que todo el que quiera intervenir en los asuntos públicos pueda hacerlo desde una variedad de posiciones, y así con los demás principios, pero, como hemos visto, el principio de organización descentralizada del Estado no tiene el mismo carácter que los demás, requiere ulteriores precisiones para la delimitación de sus contenidos posibles sobre los que no había habido acuerdo, no era un concepto jurídico indeterminado, sino un principio político carente de un contenido susceptible de ir más allá de la exclusión de una organización centralizada del Estado, pero que no permitía fuera de toda indeterminación la configuración de unas respuestas como válidas y otras como rechazables.

El proceso de articulación de este ambiguo principio habría de realizarse como el de todos los restantes en la elaboración de la Constitución y a lo largo de las suficientes fases que ésta necesitara hasta su aprobación final, pero al contrario de la mayor parte del texto constitucional que en sus rasgos principales quedó ya prefigurado en el primer texto de la ponencia del Congreso, el principio autonómico fue objeto de retoques significativos en cada fase de la tramitación parlamentaria y la indefinición previa de sus opciones básicas hizo que sufriera la continua presión externa de los movimientos en la calle y de las respuestas del Gobierno a esos movimientos. Quizá si se hubiera podido ir más despacio en el proceso de elaboración del texto constitucional, o, por el contrario, si se hubieran reflejado en el texto constitucional las opciones que podían darse por consolidadas a medida que se iban concretando se hubiera podido llegar a un texto constitucional suficientemente normativo, pero las circunstancias generales que presionaban para la rápida adopción del texto constitucional llevaron a que el desarrollo de este principio terminara siendo lo suficientemente poco prescriptivo como para que un sector de la doctrina haya llegado a decir que se había terminado por aprobar la desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado.

La articulación del principio se fue haciendo cada vez más defectuosa porque en vez de adoptarse una configuración clara, por discutible que fuera, se evitó hacerlo mediante una serie de ambigüedades.

IV. LA PRIMERA AMBIGÜEDAD: ¿ERA NECESARIO FORMAR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA?

La falta de claridad en la articulación va a estar vinculada a un elemento extraño para la delimitación del principio autonómico. Como la presión en la calle era muy fuerte y en un momento en que el nuevo régimen era más una posibilidad que una realidad, y en que lo único que estaba claro es que habría territorios dotados de autonomía, al mismo tiempo que comenzaba la insegura redacción de la Constitución en esta materia, el Gobierno comenzó a aprobar los llamados «Estatutos de preautonomía», primero para las regiones que habían reclamado con más fuerza la incorporación del principio autonómico, pero después, como los partidos nacionales promovieron o respaldaron la realización de manifestaciones solicitando la autonomía en casi todas las regiones, se fue aprobando el reconocimiento de otras más aprobando sus correspondientes estatutos preautonómicos. Lo más curioso es que los efectos de este proceso no iban siendo reconocidos en el texto que se estaba redactando, con lo que se produjo una vez más una actuación en paralelo de Gobierno y Cortes que condicionaba a ambos, aunque formalmente se negara, y que se justificaba bajo el pretexto de no prejuzgar el contenido de la Constitución, aunque en realidad se trataba más bien de dejar abierta la vía a posibles rectificaciones, que de hecho se produjeron al redactarse posteriormente los estatutos de autonomía, pero no en el sentido que permitía el ya desbordado texto constitucional.

Examinemos la cronología: las elecciones generales tuvieron lugar el 15 de junio de 1977. Al constituirse las nuevas Cortes lo primero que hacen, el 26 de julio, es crear una Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en el Congreso de los Diputados, que, a su vez, se constituye el 1 de agosto, y en esa misma reunión se elige entre sus miembros una ponencia a la que se encomienda la redacción de un anteproyecto de Constitución. Ese mismo día la Ponencia se reúne y acuerda preparar un esquema general de materias de la Constitución y comenzar sus reuniones el 22 de agosto. La Ponencia celebró 29 reuniones elaborando un anteproyecto, que concluyó el 14 de diciembre; pues bien, antes incluso de que se constituyera, se había producido el 19 de junio la reunión en Guernika de los parlamentarios elegidos por las tres provincias vascas para constituir una Asamblea Parlamentaria Vasca, y el 25 de junio la reunión de los parlamentarios electos por las provincias catalanas que constituyen la «Asamblea de Parlamentaris Catalans», sin que hubiera base legal suficiente que lo justificara. Pero, además, este proceso de constituir asambleas no se interrumpió allí, porque, habiendo estado promovidas ambas por los partidos nacionalistas con respaldo de los partidos de izquierdas, que tenían una estructura organizativa teóricamente federal, inmediatamente el PSOE y también la UCD comenzaron a promover la constitución de otras asambleas de parlamentarios que empezaron en Canarias y siguieron en el mismo mes de julio en La Rioja, Aragón, Asturias, Baleares, Galicia y Extremadura, y en agosto, Cantabria, País Valenciano y Anda-

lucía. Por su parte el Gobierno que se constituye después de las elecciones, presionado por este estallido autonomista, incluye la figura de un Ministro para las Regiones adjunto al Presidente y empieza a intentar canalizar el proceso. El primer paso fue negociar el regreso de Tarradellas, presidente de la Generalitat catalana en el exilio y, en mitad del proceso de elaboración del anteproyecto constitucional por parte de la Ponencia de las Cortes, el 29 de septiembre, el Gobierno aprueba el Real Decreto-ley 41, por el que se crea la Generalidad de Cataluña, y al día siguiente el Real Decreto 2543, por el que se nombra a Tarradellas presidente de la Generalidad.

Por eso la Ponencia arranca sus trabajos ya teniendo en cuenta que tendrá que haber una serie de Comunidades Autónomas que va más allá del País Vasco y Cataluña y en la sesión de 26 de agosto aprueban la primera versión del artículo 2 del anteproyecto de Constitución, que incluye la expresión «... derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España...», y más tarde, el 25 de octubre, comienzan a analizar la materia referente a la autonomía y manifiestan que «existe consenso sobre la constitucionalización de un estado regionalizado», y que «todo lo referente al procedimiento de elaboración del Estatuto de autonomía se entiende sin perjuicio de aquellas regiones que ya tengan su estatuto, que será objeto de disposiciones transitorias».

Concluida la elaboración del anteproyecto de Constitución por la Ponencia, el anteproyecto se publica el 5 de enero, abriéndose plazo de presentación de enmiendas, tras de lo cual y antes de que se emita el informe de la Ponencia sobre las mismas, que tuvo lugar el 10 de abril de 1978, nuevos Decretos-leyes constituyen el Consejo General del País Vasco, el 4 de enero, la Junta de Galicia, el 16 de marzo, y la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, y el Consejo del País Valenciano, el 17 de marzo.

Más aún, antes de que tuviese lugar el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el informe de la Ponencia, que tuvo lugar durante 24 sesiones entre el 5 y el 20 de junio, se constituyeron mediante nuevos Decretos-leyes, el 13 de junio, el Consejo General Interinsular de Baleares, la Junta Regional de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León, es decir, que de todo el territorio nacional sólo faltaban por ser incluidas en algún ente preautonómico Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha, cuyos respectivos entes preautonómicos se fueron constituyendo en septiembre y octubre, antes de que se terminara la elaboración de la Constitución.

Si esto es así, si los partidos tenían claro que el sistema de autonomías se iba a extender a todo el territorio nacional, aunque pudiera haber retoques sobre la configuración del mapa, que los hubo, pero no se preveía que ninguna provincia quedara fuera del sistema autonómico, ¿por qué mantener una redacción en el texto constitucional que se iba definiendo que permitía considerar que alguna parte del territorio nacional podría permanecer como provincia de régimen común, es decir, sin incorporarse a ninguna Comunidad Autónoma? La respuesta está sin duda en la debilidad de la estructura organizativa de los partidos nacionales, especialmente de la UCD en cuanto

partido de Gobierno que no permitía tomar decisiones claras y por ello excluyentes de otras, sin correr el riesgo de levantamientos en sus bases parlamentarias.

V. LA SEGUNDA AMBIGÜEDAD: LA DISTINCIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES

La movilización popular a favor de una demanda autonómica derivaba de la percepción por parte de las nuevas elites políticas de que catalanes y vascos ya no es que se consideraran diferentes de los demás por motivos histórico-culturales y por eso quisieran una organización diferenciada de los demás, sino que querían hacer de esa diferenciación organizativa que pretendían, un privilegio. Por eso si vascos y catalanes iban a tener un estatuto de autonomía, los demás también lo querían. Y aquí es donde llegaba la siguiente dificultad: cómo combinar la respuesta a los catalanes y vascos que venían planteando desde décadas la demanda de autonomía, con la que se diera a las nuevas demandas autonómicas procedentes de otros territorios. La respuesta desde la primera redacción del anteproyecto por la Ponencia fue la distinción entre «nacionalidades y regiones»

La distinción entre nacionalidades y regiones llevaba dentro mucho más que dos términos diferentes. Nacionalidades era el término con el que referirse a catalanes y vascos y quizás a los gallegos. En efecto, los residentes en estas Comunidades tenían una percepción de identidad propia al margen de su sentimiento de identidad española, que era distinta que la del resto de los españoles, y esa distinta percepción se había traducido en el caso de los dos primeros en una representación política diferente, que mostraba la existencia de una línea de diferenciación electoral en las respectivas Comunidades que no existía en las demás partes del territorio nacional. Y así, en el País Vasco los partidos nacionalistas regionales obtuvieron el 39,4 por 100 de los votos emitidos en el conjunto del País Vasco, que dio lugar a 9 escaños de los 21 existentes, y en Cataluña el 26,9 por 100 de los votos que dio lugar a 12 escaños de los 48 existentes. En Galicia el respaldo en votos a las opciones regionales nacionalistas había sido muy bajo y no llegó a obtener ninguna representación. En el resto de los territorios españoles la representación había sido absorbida prácticamente sólo por los partidos de ámbito nacional.

Sobre este elemento diferencial podía articularse con datos objetivos la distinción entre nacionalidades y regiones: serían nacionalidades aquellas comunidades en las que se había dado la presencia de partidos nacionalistas, y regiones aquellas en las que no había habido más representación que la de los partidos nacionales. Y eso es lo que pedían y esperaban catalanes y vascos, pero no llegó a ser así.

Los catalanes y, aunque con otro discurso diferente, los vascos consideraban, y así lo manifestaban, que ellos eran Comunidades que tenían una tradición histórica, cultural y organizativa, además de una riqueza acumulada en los últimos siglos, que había despertado en ellos la necesidad de requerir una

organización propia para defenderlas porque tenían una cohesión política de carácter nacional, al menos en su sentido cultural. Desde su punto de vista, el resto de los territorios españoles, si querían, podían aspirar a una autonomía pero diferente, porque en realidad formaban parte de un conjunto que era más pobre, que en los últimos siglos había manifestado un declive económico, y que no tenía experiencia de autogobierno, todo lo cual hacía que sus necesidades fueran menos complejas y que, por lo tanto, necesitaran un menor nivel de autonomía. Este discurso, aunque no se participara de sus razones, tenía el fundamento que hemos visto de una configuración política diferente e hizo que los núcleos dirigentes de los dos grandes partidos se dividieran entre los que pensaban que lo que había que hacer era aprobar sólo dos estatutos de autonomía y en el resto de España articular una descentralización regional, y los que pensaban que articular sólo dos estatutos de autonomía era reconocer una situación de privilegio que no haría sino perpetuar una desigualdad económica que había sido creada, en parte al menos, con el soporte de recursos que eran de todos los españoles.

Es probable que la solución que podría permitir construir con más solidez hubiera sido la de diferenciar claramente dos tipos de estatutos: uno para las nacionalidades, es decir, Cataluña y el País Vasco, y otro para las regiones, es decir, los demás, y haber profundizado seriamente en una configuración de las diferencias entre unos y otros que permitiera comunicar de una manera eficaz que la distinción no suponía ningún privilegio económico, pero lo cierto es que ante la presión de los parlamentarios que no eran catalanes ni vascos, que eran muchos más que los otros, se llegó a una decisión no resolutoria: habría estatutos de autonomía para todos, pero habría dos niveles de autonomía, una más amplia para las que se consideraban nacionalidades, y otra más reducida para el resto de las regiones. Aun así no se quiso ni mencionar en qué consistiría esa diferencia ni cuáles serían las Comunidades que podrían obtener una u otra para buscar alguna fórmula que permitiera entrar en el grupo de la autonomía amplia a otras Comunidades que no fueran de las más ricas para amortiguar la distinción. Esta flexibilización se hizo a través de fórmulas procedimentales: podrían acceder a la autonomía más amplia aquellas Comunidades que hubieran plebiscitado anteriormente, es decir, en la II República, un Estatuto de Autonomía, lo que permitía acoger, además de a vascos y catalanes, a Galicia, y también podrían acceder aquellas otras Comunidades que manifestasen su deseo de asumir la autonomía con una voluntad especialmente reforzada, tanto en el número de los Ayuntamientos que iniciaran el proceso como en la ulterior realización de un referéndum que tuviera lugar en las provincias que pretendieran asumir tal tipo de autonomía, camino que daría lugar a la incorporación de Andalucía. En realidad, esta solución no satisfacía a nadie y era lo menos adecuado para borrar la impresión de que la autonomía «mayor» era una palanca para obtener ventajas, porque si no lo era, ¿por qué poner tantas dificultades para alcanzarla?

El seguir desplazando el problema de cuáles serían las Comunidades «grandes» y las «pequeñas» daba más trascendencia a la siguiente cuestión

lógica: ¿en qué consistían las diferencias entre unas y otras Comunidades? La respuesta debía encontrarse en las competencias que pudieran asumir unas y otras.

VI. LA TERCERA AMBIGÜEDAD: LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

La delimitación de competencias entre los distintos entes territoriales es la clave para la articulación de un Estado descentralizado. El sistema de efectuar la descentralización admite muchas modalidades, desde la más sencilla, existente en la Constitución Norteamericana en la que se establecen competencias de la Unión, prohibiciones de actuar en ciertas materias a los Estados, y una cláusula residual de competencia sobre las materias no comprendidas en ninguna de ambas enumeraciones (art. 1, secciones 8, 9 y 10, y enmienda 10, respectivamente), a las más modernas y mucho más complicadas que distinguen entre competencias legislativas, ejecutivas y legislación y ejecución de desarrollo, cuyo prototipo podría ser la Constitución italiana, que, a su vez, estaba inspirada en nuestra Constitución de la II República.

La Ponencia tomó como modelo no declarado esta última, la cual construía la distribución de competencias con el siguiente esquema: En primer lugar, materias cuya legislación y ejecución corresponde exclusivamente al Estado (art. 14), después materias cuya legislación corresponde exclusivamente al Estado, pero cuya ejecución podrá corresponder a «las regiones autónomas, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes» (art. 15), y luego las materias no comprendidas en las enunciaciones anteriores podrán corresponder a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, «conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes» (art. 16). Finalmente, «Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley» (art. 18). Este esquema estaba relativamente claro, aunque después se complicaba porque «Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales...» (art. 20.1), pero «el Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales» (art. 20.2).

El anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia se estructuraba igualmente con un artículo, el 138, que establecía que «se entienden de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias» y seguía una enumeración de 32 apartados. Luego establecía que «la regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de los respectivos estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos estatutos por el Territorio Autónomo, se entenderán, en todo caso como

de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.»

Este paralelismo es, en realidad, sólo inicial, porque el anteproyecto no efectúa la distinción entre tipos de competencias, como hacía el texto de la Constitución Republicana, sino que en la enunciación del largo listado de competencias exclusivas del Estado aparecen competencias que no son completas, y así: «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles...» (apartado 1), «... bases de las condiciones contractuales...» (apartado 7), «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social...» (apartado 19), y así varios apartados más; pero no se trataba sólo de la reducción de la competencia exclusiva a las bases, sino que también aparecen con frecuencia expresiones como: «sin perjuicio de la intervención de los territorios autónomos en la organización de la misma» (apartado 28), o «... sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por los Territorios Autónomos» (apartado 19). Además se incorpora como artículo 139, «1. Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del territorio autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación. 2. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todos o a alguno de los Territorios Autónomos la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada.»

Como se puede apreciar, la variación respecto al texto de la República tiene una característica fundamental, el texto del anteproyecto es, una vez más, ambiguo. Entre las enmiendas que se presentaron, las enmiendas 309 del grupo parlamentario Socialistes per Catalunya, y 356 del grupo Socialista del Congreso, plantearon una misma estructura, más clara en cuatro apartados: «I. *Es competencia de las Cortes Generales la legislación exclusiva y del Gobierno y de la Administración Central la ejecución directa*», aunque «Las Cortes, mediante Ley, podrán transferir a los órganos de los territorios autónomos la gestión de los servicios para la ejecución de las materias a las que se refiere el presente número», «II. *La competencia compartida entre los órganos centrales y los de los territorios autónomos se organiza de la siguiente forma*: 1. Es competencia de las Cortes Generales la legislación exclusiva, y de la Administración central, de los territorios autónomos, o de ambos —según lo determine la Ley—, su ejecución en las siguientes materias: ... 2. Corresponde a las Cortes la legislación exclusiva y a los órganos de los territorios autónomos la ejecución de las siguientes materias... 3. Corresponde a los órganos de los territorios autónomos, el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación de bases aprobada por las Cortes, de las siguientes materias...» «III. *Es competencia de los territorios autónomos la legislación exclusiva y la ejecución de las siguientes materias*... A iniciativa de al menos tres Asambleas de territorios autónomos, las Cortes Generales podrán ampliar con otras nuevas las materias enumeradas en el párrafo anterior mediante Ley Orgánica.» «IV. *Las materias no expresamente asignadas a la competencia de los órganos centrales o a la de los territorios autónomos se atribuirán de acuerdo con lo dispuesto en el apartado II,1*».

El informe de la Ponencia dice que «conforme al criterio... adoptado por la mayoría de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular, no se aceptan las enmiendas que proponían otro criterio diferente en la distribución de competencias». El informe retoca, pues, el contenido de los distintos apartados, aunque sin eliminar la estructura de ambigüedad que estaba en el anteproyecto, pero ahora incorpora dos elementos más, bajo la anómala forma de dos disposiciones adicionales, en primer lugar la número 2 incorpora otra lista, bajo la rúbrica de que «Los Estatutos de Autonomía... podrán asumir competencias en las siguientes materias:...» y sigue una lista de 19 materias y luego la número 3, que dice: «transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución» (138 del anteproyecto). Esta disposición es el origen del sistema de diferenciación entre estatutos de nacionalidades y regiones, pero aquí sólo interesa llamar la atención sobre que es un elemento de ambigüedad más, ya que en la práctica impide conocer desde el propio texto constitucional cuáles son las competencias del Estado, ya que los Estatutos pueden haber ampliado, incluso de modo diverso, las competencias que asumen.

A lo largo de la restante tramitación de la Constitución, el ambiguo sistema definido en el informe de la Ponencia tiene pocas modificaciones, con independencia de los múltiples retoques respecto al contenido de las dos listas fundamentales, que cambian de numeración pasando a ser los artículos 149 y 148 respectivamente; la configuración como artículo 150 de la posibilidad de transferir o delegar a todas o algunas de las Comunidades Autónomas el desarrollo de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, y la cláusula que permite a los Estatutos entrar en las materias definidas como «competencia exclusiva del Estado» que queda anclado definitivamente como artículo 148.2.

VII. PRIMER BALANCE DE LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA

Si se hace un primer balance de la articulación del sistema, al término de la elaboración de la Constitución, su resultado no puede ser calificado de positivo. Desde el punto de vista jurídico, es un sistema tan configurado por la ambigüedad, que aunque se admita que las normas constitucionales, dada su posición en la cima del ordenamiento, puedan tener un cierto nivel de imprecisión para permitir un cierto uso alternativo por las distintas fuerzas políticas según accedan al Gobierno, sin duda sobrepasa todos los límites: desde el primer momento no responde a la primera demanda de las Comunidades Vasca y Catalana que pedían un sistema de autonomía que fuera exclusivo para ellas o al menos claramente diferenciado y, en cambio, se regula un sistema que tiende a generalizarse a todo el territorio; se mantiene un sistema dispositivo respecto a si todas las provincias deben integrarse en una Comunidad Autónoma o no, pese a que el Gobierno haya ido constituyendo organismos preautonómicos por todo el territorio nacional; se establece

una distinción entre nacionalidades y regiones, pero no define el sentido de ambos términos; la distribución de competencias entre el Estado y las nuevas Comunidades Autónomas está condicionado a lo que se incluya en los Estatutos de éstas, que son normas que están por hacer y que incluso podrán variar en el futuro. La opinión de los técnicos fue muy crítica desde el primer momento, pero ¿qué ocurrió con las fuerzas políticas? Los partidos nacionales se mostraron discretamente satisfechos, basándose fundamentalmente en el consenso que había presidido de forma creciente la redacción del texto, pero los partidos nacionalistas no tanto; en el País Vasco el PNV se mostró reticente ante toda la elaboración de la Constitución y tras unos forcejeos con el Gobierno, finalmente anunció que no se sumaba al consenso y los partidos abertzales se pronunciaron abiertamente en contra por no incluir el derecho de autodeterminación de la Comunidad vasca; en cambio, en Cataluña las fuerzas nacionalistas sí respaldaron el texto constitucional.

VIII. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN. LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS

Antes de que la Constitución fuera aprobada definitivamente en referéndum, pero con el texto ya fijado, el 14 de noviembre de 1978, el Consejo General Vasco encomendó a la Asamblea de Parlamentarios Vascos la elaboración del proyecto de Estatuto, de manera que al día siguiente a la sanción de la Constitución, comunican al Gobierno el inicio del proceso de elaboración del Estatuto y convocan la Asamblea de Parlamentarios para el día siguiente, el 29 de diciembre. En ella se aprobó por mayoría absoluta el Estatuto elaborado en Guernica que se remite a la Comisión Constitucional del Congreso ese mismo día que es el de la publicación del texto constitucional. Del mismo modo en Cataluña, al constituirse la Generalidad, la Asamblea de Parlamentarios ya en agosto de 1978 nombra una Comisión que va elaborando un anteproyecto de Estatuto en paralelo a la misma elaboración final del texto de la Constitución que da lugar al llamado «proyecto de Sau», que es aprobado también el mismo 29 de diciembre y remitido al Congreso.

Ambos proyectos de Estatuto quedaron inmediatamente paralizados por la Disolución de las Cortes acordada ese mismo día aplicando el Presidente del Gobierno la Disposición Transitoria Octava de la Constitución, por lo que la tramitación de ambos sólo pudo continuar tras la celebración de las elecciones de 1 de abril de 1979, y la ratificación por parte de las respectivas asambleas de los Estatutos que habían enviado anteriormente. Son importantes estos datos anecdóticos, en cuanto muestran el nivel de presión socio-política existente en esos momentos finales de la aprobación de la Constitución. En realidad, esa presión inmediata procedente de las Comunidades catalana y vasca era previsible, dado que eran ambas Comunidades las que habían liderado todo el proceso de demanda de autonomía, pero lo que llama más la atención es que ambos no fueron sino la punta de lanza de una movilización autonómica que se extendió por todo el territorio nacional.

Para explicarlo hay que tener en cuenta varios factores: la utilización por parte de la Izquierda de la cuestión autonómica para movilizar la sociedad de cara al proceso de elecciones municipales que iban a tener lugar el 3 de abril, el descontrol por todos los partidos de los deseos de las elites locales y la ausencia de liderazgo por parte del Gobierno.

Anteriormente se ha señalado que las ambigüedades de los textos que se iban incorporando a la Constitución no iban a ser una ayuda para resolver las respuestas a dar a la demanda de autonomía en el resto del país que recibió el sistema autonómico con todas sus incertidumbres de una forma crecientemente confusa. Porque ¿qué podía significar la autonomía para toda aquella parte del territorio nacional que no había formulado la demanda de autonomía como una necesidad propia sino como un movimiento de solidaridad con los movimientos antifranquistas primero y de autodefensa frente a los posibles privilegios de catalanes y vascos después? La posición inicialmente muy pronacionalista de los partidos de izquierda, incorporó a las acciones de movilización que realizaron éstos durante los años 1977 y 1981 para ganar afiliados, una demanda de autonomía que con frecuencia no llevaba incorporado ningún objetivo concreto, sino la obtención, ampliación o afianzamiento de cuotas de poder provincial o local con independencia de la cuestión autonómica.

Pero, por otra parte, la obtención de autonomía parecía significar que los que la tuvieran tendrían unas cotas de poder superiores a los que carecieran de ella, y además planteaba la cuestión de la influencia de unos territorios sobre otros.

El centralismo había partido de una utilización de las provincias como ámbito territorial de actuación superior al municipal y de sus órganos de gestión, las diputaciones provinciales, como organismos de recepción y distribución de los recursos que asignaba el Gobierno. Las provincias llevaban funcionando ciento cincuenta años y se habían constituido en el marco de referencia de la identidad de buena parte de la población. Por encima de las provincias no había nada sino el Gobierno central, porque las regiones no pasaban de tener un significado escolar. Este esquema tendría unas desventajas indudables en cuanto a la limitación de las iniciativas regionales de desarrollo, pero presentaba una ventaja, las provincias estaban todas en igual situación respecto a Madrid que era quien distribuía los recursos entre todas ellas. La posibilidad de creación de las Comunidades Autónomas significaba que la asignación de recursos se haría a estas y que desde allí se haría la distribución de los mismos entre las provincias incluidas en las respectivas Comunidades, y esto abría la puerta a las desconfianzas y los agravios comparativos; el liderazgo de Madrid no se cuestionaba, porque era la sede del Gobierno, y la de buena parte de los centros económicos, y era una ciudad que como mínimo duplicaba el tamaño de la siguiente, salvo Barcelona, pero la implantación de las Comunidades Autónomas supondría reconocer a la provincia, y hasta a la ciudad, donde se constituyesen los órganos de Gobierno de la Comunidad respectiva una superioridad sobre las demás de la Comunidad, pese a que podría tener un tamaño parecido y una situación histórica igualmente simi-

lar o incluso inferior. Por eso desde el primer momento empezaron a aparecer movimientos a favor de autonomías uniprovinciales, porque eso significaba para quienes las alcanzaran no alterar nada.

Esta demanda de autonomía uniprovincial aparecerá a lo largo de todo el proceso que va desde 1977 hasta el cierre del mapa definitivo de las Comunidades Autónomas en 1983. Las provincias que se lo plantearon podrían tener una justificación histórica, como Navarra o Asturias o incluso Murcia, o las Baleares, pero desde luego no la tenían Cantabria, La Rioja, ni las que lo demandaron, ya en una fase avanzada del proceso como León, Segovia o Guadalajara. En otras ocasiones la movilización en pro de una determinada autonomía incorporaba, con mayor o menor importancia en la motivación, la defensa frente a un planteamiento que pudiera parecer «imperialista» por parte de Catalanes, como era el caso en la Comunidad Valenciana, muy sensibilizada por las manifestaciones del nacionalismo catalán hablando de los «Países catalanes», o de Navarra y La Rioja frente al expansionismo del nacionalismo vasco.

Por otra parte, el hecho de que el acceso a la Autonomía se confiara a la iniciativa de las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos, resultaba cargado de potencial corrosivo en la estructura de unos partidos todavía de muy reciente creación, con una disciplina no suficientemente fuerte y ante todo con unas direcciones nacionales que tenían que ir corrigiendo el rumbo pronacionalista en el caso de la izquierda e intentando configurar un mapa autonómico razonable en el caso de la UCD.

Un elemento más de confusión resultaba de la posibilidad de los dos niveles de autonomía que recogía la Constitución. Si la autonomía implicaba cuotas de poder, dichas cotas serían mayores cuanto mayor fuera el nivel de competencias; entonces ¿por qué no iniciar una solicitud de autonomía de las del artículo 151, es decir, de las «grandes», en vez de las pequeñas? Así resultó que en los primeros meses que siguieron a la apertura de las Cortes después de las elecciones, Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, el 25 de abril, la Junta de Galicia, el 5 de mayo, el Ayuntamiento de Las Palmas, el 30 de mayo, la Junta de Andalucía, el 23 de junio, y la Diputación General de Aragón, el 1 de septiembre, adoptaron acuerdos de iniciar la solicitud de constituir una Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151.

Junto a estas solicitudes en el mismo año 1979 se plantearon iniciativas por la vía del artículo 143 en Cantabria (el 5 de mayo), Murcia (el 14 de junio), La Rioja (el 4 de octubre) y el Consejo General de Castilla y León (el 26 de octubre), y el Consejo General de Asturias (el 1 de diciembre); en 1980 las plantearon la Junta de Extremadura (el 12 de mayo), y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (el 21 de noviembre); finalmente, en 1981 presentaron sus iniciativas la Diputación Provincial de Madrid (el 26 de junio), la Diputación Provincial de Segovia (el 31 de julio) y el Consejo General interinsular de las Islas Baleares (el 24 de agosto).

IX. EL PROCESO DE CLARIFICACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS ESTATUTOS

La confusión que traslucía este ejercicio de las iniciativas levantó todas las alarmas en la sociedad, en los todavía influyentes círculos militares y desde luego en los sucesivos gobiernos de UCD, que intentaron ir derivando todas las iniciativas que no fueran las dos primarias, la catalana y la vasca, hacia la vía del 143 en cada momento con distintos procedimientos, con un resultado no siempre brillante y que, además, fue generando una progresiva pérdida de respaldo electoral que es una de las claves de la debacle centrista en las elecciones de 1982.

Para exponer estos procedimientos hay que tener en cuenta que durante el año 1979 se tramitó la elaboración de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña, publicados ambos el 18 de diciembre. Respecto a ambos hubo un momento al comienzo del proceso en que por parte del PSOE y del propio Gobierno se consideró la posibilidad de rehabilitar para ambas Comunidades los Estatutos aprobados en la época de la República, descartándose por el rechazo que esta decisión podría levantar en círculos militares. Partiendo entonces de los textos que se habían elaborado por las respectivas Asambleas, y sin la pauta de ceñirse al contenido del texto republicano, la redacción de ambos textos fue muy dura, ya que suponían las primeras aplicaciones de la Constitución en cuanto a reparto de competencias y especialmente en cuanto a los límites de asunción de las competencias que eran «exclusivas» del Estado, según el artículo 149 de la Constitución. Los partidos nacionalistas presionaron para hacer una interpretación de la misma que al asumir aspectos de esas competencias que eran «exclusivas del Estado», dentro del marco que fijaba la enumeración del artículo 149, se recogieron competencias muy numerosas que incluso aparecieron como «competencias exclusivas» de las respectivas Comunidades. El resultado fue que el nivel de competencias de ambas excedió claramente, especialmente en los contenidos más simbólicos, como la lengua y la educación, a los Estatutos de la época republicana, y además las pretensiones de los partidos nacionalistas no quedaron suficientemente satisfechas.

Esta insatisfacción fue haciéndose progresivamente mayor en la medida en que se presentaban las iniciativas de las demás preautonomías y una parte de ellas solicitaba la vía del artículo 151, es decir, la posibilidad de acceder al mismo nivel de competencias que habían conseguido ellas. Esta insatisfacción presionó sobre los dos grandes partidos nacionales, el PSOE y ante todo la UCD, para intentar frenar el desarrollo de las otras demandas de Estatutos.

El primer freno se produjo con el Estatuto de Galicia. En esta Comunidad se daban las mismas circunstancias que en Cataluña o el País Vasco, ya que, aunque de una manera casi simbólica, había plebiscitado un Estatuto de Autonomía en la etapa republicana, y, por lo tanto, según la disposición transitoria 2.^a de la Constitución, estaba habilitada para entrar desde el primer momento en el ámbito de los Estatutos «mayores»; sin embargo, el peso de los partidos nacionalistas era sensiblemente inferior al que tenían en Catalu-

ña y el País Vasco, y el sistema de partidos elegido en dicha Comunidad era muy semejante al general del resto de España, con lo que la decisión estaba fundamentalmente en manos del centro derecha. El Gobierno de UCD, con muy escaso respaldo del PSOE, se planteó un procedimiento que rebajase el nivel competencial, que tras una muy accidentada tramitación, se tradujo fundamentalmente en que las competencias en que se entraba en el artículo 149 se asumían «sin perjuicio de las competencias del Estado», fórmula mucho más constitucional por cierto que la utilizada en los estatutos anteriores, pero que fue considerada como un agravio por parte de algunas de las fuerzas políticas gallegas, que castigaron a la UCD en las elecciones para el primer parlamento gallego.

El segundo freno se pretendió aplicar en el Estatuto de Andalucía. En esta Comunidad ya no se daba el requisito de haber plebiscitado un estatuto en la época de la República, pero a pesar de todo la iniciativa de la Junta era por la vía del artículo 151. Esto implicaba unos requisitos superiores en cuanto al porcentaje de municipios que lo solicitasen, además de un referéndum. Este referéndum se desarrolló en una Ley Orgánica aprobada el 18 de enero de 1980, que endurecía los requisitos contenidos en la Constitución, ya que si no se aprobaba en cada una de las provincias incluidas en la iniciativa, ésta no podría volver a reiterarse hasta después de cinco años. Al mismo tiempo UCD varió su posición. Inicialmente una parte importante del partido había respaldado la vía del artículo 151 al mismo tiempo que el PSOE, pero en el intento de evitar la aprobación de más estatutos por la vía del 151, el Gobierno decidió reconvertir su posición a apoyar la vía del artículo 143, el PSOE no le secundó y se abrió en UCD una crisis que supuso la renuncia del ministro Clavero, que había encabezado la iniciativa por la vía del 151. El resultado de la crisis fue prácticamente el hundimiento de la UCD en Andalucía, pero el referéndum no resultó aprobado en la provincia de Almería, lo que planteó la duda de constituir la Comunidad sin la provincia de Almería, como en realidad prescribía la Constitución, o modificar la Ley para recoger a dicha provincia, para lo que se modificó en diciembre de ese mismo año 1980 la Ley Orgánica de referéndum para permitir que mediante Ley Orgánica las Cortes pudieran acordar la inclusión de Almería entre las provincias que habían superado en referéndum la iniciativa autonómica, lo que se aprobó en Ley de la misma fecha. En cambio, el contenido del Estatuto planteó menos problemas que los anteriores. Hay que tener en cuenta que el retraso que supuso la problemática iniciativa andaluza dio lugar a la elaboración del Informe de la Comisión de Expertos sobre el Estado de las Autonomías, comisión de la que formaban parte expertos próximos a los dos grandes partidos, que incluían unos «acuerdos inicialmente no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los estatutos de autonomía», fechado el 19 de mayo de 1981, y que dio lugar a los acuerdos de 31 de julio del mismo año, que se suscribieron entre el Gobierno de UCD y el PSOE, que resolvieron la mayor parte de las tensiones sobre el contenido.

En realidad, en estos dos casos se empieza a ver un cambio de circunstancias importante. De algún modo se empieza a adoptar una decisión en esta

materia que comienza a transformar el indeterminado principio autonómico en algo mucho más concreto, aunque ello suponga mutar la Constitución. Los dos partidos, presionados por la sensación de que había que reconducir el proceso, que era el que mayor preocupación había suscitado en la sociedad y cuya reconducción había estado en la justificación del fallido golpe de Estado de 23 de febrero, vuelven, aunque no plenamente, a una situación de consenso en esta materia, consenso que se basaba en dos puntos fundamentales: había que generalizar el esquema autonómico para que, después de que se elaborasen los estatutos restantes y se efectuasen las transferencias de medios materiales, personales y financieros a las Comunidades Autónomas, tanto las potestades que permanecieran en el Estado como las que se asumieran por las Comunidades Autónomas tuvieran una cierta coherencia y, segundo, las Comunidades que se constituyeran deberían hacerlo por la vía del artículo 143. A esos efectos los dos partidos, pero especialmente UCD, reforzaron la disciplina sobre sus organizaciones territoriales para reconducir los procesos. Estas dos decisiones se complementaron con una tercera de carácter orgánico: la Constitución había dejado completamente indefinida cuál habría de ser la estructura organizativa de las Comunidades del artículo 143, al contrario de lo que ocurría con las del 151, en las que se fijaba un esquema de poderes con una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente políticamente responsables ante la Asamblea y, finalmente, un Tribunal Superior de Justicia, que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminaría la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 152 de la Constitución). Esta incertidumbre respecto a la estructura organizativa de las Comunidades del artículo 143 hacía que estas Comunidades se presentaran como de mucho menos rango que las otras y por ello mucho menos deseables para las elites locales. La tercera decisión fue la de dotar a estas Comunidades de la misma estructura de las del artículo 151, lo que permitiría visualizar que todas las Comunidades tenían el mismo rango, aunque unas tendrían más competencias que otras.

X. EL CASO ESPECIAL DE LA AUTONOMÍA DE NAVARRA

El caso de Navarra presentaba peculiaridades derivadas de su historia y que la creación de la Comunidad Autónoma Vasca no vino a simplificar, sino, al contrario, a hacer más complejo. Navarra era la única provincia que en realidad tenía ya un auténtico régimen autonómico por cuanto en 1839 al término de la primera Guerra carlista, la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmaba los fueros de Navarra y de las Provincias Vascongadas, supeditados a la unidad constitucional de la Monarquía, debiendo el interés de estas cuatro provincias conciliarse «con el general de la Nación y la Constitución». Ésta ley dio lugar a desarrollos diferentes; en las provincias vascas se desarrollaron desde un Decreto de 25 de octubre de 1839, que luego se rectificó por otro de 29 de octubre de 1841, y, en cambio, en Navarra una Ley de 16 de agosto de 1841, que se calificó por los navarros de «paccionada», entendiéndose por

tal el resultado de un pacto entre el Gobierno liberal de la nación y los líderes navarros, acordaba la conservación modificada de sus fueros históricos y el establecimiento de un régimen especial organizativo y fiscal por el que Navarra dispondría de unas instituciones de autogobierno y de un régimen fiscal excepcional según el cual la propia organización foral recaudaría los impuestos estatales, reteniendo una parte cuya cuantía se negociaba periódicamente y que se conocía como el «cupo».

Esta diversidad a partir de un mismo hecho, la Ley de 1839, no hacía sino reproducir la compleja historia de las relaciones medievales entre Navarra y las Provincias Vascongadas. Navarra era un reino que en el siglo XI era, quizás, el más importante de la península, y las provincias vascas eran un conjunto de señoríos que se regían por fueros diferentes y de distinto origen, castellano en unos casos y navarro en otros, que, a partir del siglo XIII, y, en algunos casos, precisamente para desvincularse completamente de Navarra, se incorporaron a la Corona de Castilla a cambio del mantenimiento de sus fueros, en cuya situación siguieron hasta la II República. Cuando en el XIX surge el movimiento nacionalista vasco, uno de sus postulados era la «reconstrucción» en un solo territorio de todas las provincias vascas, e incluyeron a Navarra en ese planteamiento, pese a que su arraigo en ella como partido fuera muy escaso. La guerra civil no hizo sino incrementar las diferencias entre unos y otros territorios; el país vasco se dividió de modo que las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa mantuvieron su apoyo a la República; la de Álava, en cambio, apoyó al franquismo, y Navarra fue uno de los más firmes bastiones territoriales del nuevo régimen. Franco, por su parte, suprimió los fueros y el régimen fiscal de Vizcaya y Guipúzcoa, a las que calificó de «provincias traidoras» y mantuvo los fueros y el régimen fiscal en Navarra y Álava. Cuando comienza la reconstrucción de los grupos nacionalistas de oposición los representantes del PNV siempre pretendieron la reconstrucción del régimen foral y de cupo fiscal para todo lo que consideraban territorio vasco y, por lo tanto, lo extendían a Navarra.

En realidad, la voluntad de Navarra de no incorporarse al Consejo General Vasco estaba tan clara, ya en enero de 1979, que el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, establecía, en desarrollo de la Ley de Elecciones locales (Ley 39/1978, de 17 de julio), el procedimiento de elección de los órganos de las instituciones forales Parlamento Foral, Cámara de Comptos y Diputación Foral y configuraba al Parlamento foral como el órgano competente respecto a la Disposición transitoria 4.^a de la Constitución. La Diputación Foral de Navarra elaboró unas Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que fueron aprobadas por el Parlamento Foral el 2 de julio de 1980 y en cuya Base 8.^a se disponía que la reintegración y el Amejoramiento debería «llevarse a cabo mediante Pacto entre la Diputación Foral y el Gobierno del Estado». Las negociaciones se extendieron hasta el 8 de marzo de 1982, después fueron sometidas a la aprobación del Parlamento Foral y por el Consejo de Ministros como proyecto de Ley Orgánica, que, a su vez, fue aprobado en las dos Cámaras de las Cortes por el insólito procedimiento de lectura única, siendo publicada como Ley Orgá-

nica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el 10 de agosto. A pesar de su extraña denominación, esta Ley ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional como un Estatuto de Autonomía, en su sentencia 16/1984, de 6 de febrero, que manifiesta que el principio dispositivo establecido en la Constitución para los Estatutos de Autonomía permite a las Comunidades que adopten los nombres que mejor se adapten a sus tradiciones, de modo que aunque la Comunidad de Navarra se denomine Comunidad Foral y no Comunidad Autónoma, es una de ellas y está sometida como las restantes Comunidades Autónomas a los preceptos constitucionales que regulan el Proceso autonómico (FJ 3).

XI. LAS COMUNIDADES ASIMILADAS AL 151: LA COMUNIDAD VALENCIANA Y CANARIAS

Aun saltando el orden cronológico, conviene considerar en este momento el caso de dos Comunidades que fueron objeto de alguna de las medidas de reconducción, pero en las que se daban unas circunstancias especiales que dieron lugar a una fórmula especial: la Comunidad Valenciana y Canarias. En realidad, como se ha expuesto anteriormente, ambas Comunidades ejercen su iniciativa muy tempranamente, el 25 de abril y el 30 de mayo de 1979, y por la vía del artículo 151, si bien algunos ayuntamientos utilizan más que la fórmula precisa de mencionar el artículo 151, otras que consideraron equivalentes como «la autonomía más amplia posible», o «la máxima autonomía». Durante el plazo de seis meses que establecía la Constitución para completar los acuerdos municipales necesarios para iniciar el proceso autonómico, la UCD comenzó además a ir variando su posición, como ya hemos visto, hacia la vía del artículo 143, con lo que al término del plazo resultó que no se cumplía el requisito de acuerdos suficientes en número o en población para ejercer la iniciativa por la vía del artículo 151, con lo que debieron reconvertirse hacia el 143 y se retrasaron hasta ser aprobados en 1 de julio y 10 de agosto de 1982. Sin embargo, el mismo 10 de agosto se aprobaron sendas leyes orgánicas que, ejerciendo la posibilidad que regulaba el artículo 150.2 de la Constitución, transferían competencias de titularidad estatal a las dos Comunidades. De esta manera ambas alcanzaron un nivel de competencias prácticamente igual que el de las Comunidades grandes, pero en teoría esas nuevas competencias eran ejercidas con menor nivel de libertad que las que figuraban como competencias asumidas en los Estatutos, pues la reforma de éstos requería la intervención de la Comunidad Autónoma respectiva y en cambio la de las leyes de transferencias podía hacerse directamente por las Cortes Generales sin intervención alguna de las Comunidades receptoras de las competencias vía transferencia. Realmente no había ningún riesgo para las Comunidades, porque a la alambicada fórmula de la ley de transferencia se llegó como parte de los acuerdos de 31 de julio de 1981 entre Gobierno de UCD y PSOE, y aunque al principio hubo sectores que se opusieron a admitir la fórmula, ésta terminó por ser aceptada. En cambio, el uso del 150.2 tan

temprano después de la aprobación de la Constitución contribuyó a visualizar que las «competencias exclusivas del Estado» eran fácilmente transferibles, lo que abrió una conciencia de inestabilidad en cuanto al reparto de competencias que no haría sino generalizarse y con un alcance casi indefinido.

XII. DOS CASOS ESPECIALES: ARAGÓN Y BALEARES

En los territorios de la antigua Corona de Aragón, quedaban dos espacios que aparentemente no estaban definidos; sin embargo, esta indefinición no era tanto en cuanto a constituir o no una Comunidad Autónoma como en cuanto a qué tipo de Comunidad constituir. Aragón había comenzado el proceso de iniciativa muy tempranamente. Constituida la Diputación General de Aragón el 17 de marzo de 1977, pocos meses después de abrirse la posibilidad de abrir el proceso de iniciativa autonómica, se comienza éste por la Diputación General de Aragón el 1 de septiembre de 1979, que se plantea abrirle por la vía del 151. Sin embargo, las instrucciones que se cursan a los Ayuntamientos para adoptar los acuerdos no son claras y además las instrucciones que empiezan a llegar a los concejales de UCD son ya de reconducir el proceso hacia el 143, con lo que los seis meses de plazo que establecía la Constitución se apuran, tanto más cuanto que los representantes de Teruel buscaban una representación igualitaria de las tres provincias, que finalmente no prosperó, aunque dejó huella en el establecimiento de una limitación en cuanto a las diferencias en el índice de representación de cada provincia que favorecía a las dos menores y especialmente a Teruel. Finalmente, el texto se aprobó, dentro del marco del artículo 143, después de los acuerdos autonómicos, el 10 de agosto de 1982.

El archipiélago balear constituye por su propia configuración geográfica el ámbito natural de una Comunidad Autónoma, y de hecho se moviliza solicitando la autonomía y el 13 de julio de 1978 un Real Decreto-ley crea el órgano preautonómico como Consejo General Interinsular. Sin embargo, pasarán casi cinco años hasta que el 25 de febrero de 1983 se apruebe el Estatuto de Autonomía, que aparece configurado por la vía del artículo 143 de la Constitución.

XIII. ¿CABE CASTILLA EN LA CONSTITUCIÓN?

La pregunta que antecede, respondida negativamente, se formuló en plena ebullición del proceso de construcción autonómica, y refleja el último aspecto de las indefiniciones territoriales que acompañaron a la articulación del principio autonómico. Como se ha visto, la demanda directa de autonomía vino fundamentalmente de las dos regiones en las que habían enraizado partidos nacionalistas y las otras autonomías que alcanzaron mayor nivel de competencias, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias reflejan soluciones a posibles agravios comparativos o respuestas dirigidas a

evitar el surgimiento o fortalecimiento de movimientos nacionalistas. Sin embargo, un repaso del mapa muestra que todo el centro de la península, el territorio correspondiente a la antigua corona de Castilla, no está encuadrado en ninguna de estas Comunidades.

La realidad es que en Castilla existía una muy escasa conciencia regional. Su centralidad en la península y su historia como núcleo aglutinador en torno al cual se construyó trabajosamente la unidad de la España cristiana no contribuyeron a crear ningún sentido de diversidad regional pese a la diversidad de las dos mesetas separadas por la cordillera central. A ello contribuyó la estructura organizativa de la Corona de Castilla que incorporaba los reinos limítrofes y a partir de ese momento de incorporación legislabo para ellos de una manera uniforme con el resto. La sociedad leonesa y la castellana diferían bastante, el reino astur leonés articulaba una sociedad aristocrática y feudalizante que contrastaba con la igualitaria y protoburguesa Castilla, pero cuando comienzan a funcionar como una auténtica unión real se uniformizan y crean una conciencia de unidad que sólo se va a interrumpir con el matrimonio de los Reyes Católicos y el predominio del estilo federalizante de Fernando de Aragón, por el que la unión de ambas coronas era sólo una unión personal conservando cada una su propia organización institucional y normativa. La España imperial se apoya fundamentalmente sobre Castilla porque la sociedad castellana, más importante en población y territorios que la aragonesa, queda sometida a los reyes, tras la fallida rebelión de los comuneros, de una manera más centralizada y homogénea que la integrada en la Corona de Aragón, y esta conciencia de sociedad imperial, que vuelca sus energías hasta la extenuación en la nueva Castilla, que en realidad son los territorios americanos, no percibe su debilitamiento relativo en la península con el declive imperial. De hecho sólo comenzará a cobrar conciencia de ello con la aparición de los nacionalismos periféricos en el XIX, pero sin que esa conciencia llegue a arraigar por la escasa vida de la II República en la que la posibilidad de crear regiones autónomas hubiera sin duda permitido una reflexión sobre sus identidades regionales. Sin embargo, el franquismo reconduce toda la organización territorial a un planteamiento centralizado y uniforme, que paradójicamente utiliza como mito ideológico de su identidad la España de los Reyes Católicos, a la que presenta como modelo de unidad uniforme, siendo precisamente la de unidad diversificada, pero que una vez más impide la reflexión sobre la identidad castellana.

Cuando comienza la Transición y los movimientos populares a favor de la autonomía, la identidad de la mayor parte de los castellanos no es Castilla, sino su provincia, y en la tesitura de buscar una identidad regional surgen fundamentalmente los movimientos provincialistas, estuvieran o no justificados. En un primer momento, Asturias reclama su autonomía, pero también lo hace Santander, que solicita constituir la Comunidad uniprovincial de Cantabria, y Logroño, que igualmente solicita la de La Rioja, y León, que se plantea una iniciativa uniprovincial; más avanzado el proceso, serán Segovia, con gran fuerza, y con menos, Guadalajara, y hasta Burgos, las que se planteen iniciativas uniprovinciales. Salvo el caso de Asturias, cuya personalidad histórica

de pionera en la Reconquista y cuya población ligeramente superior al millón de habitantes le daban un peso suficiente, las demás suponían dimensiones insuficientes en todos los terrenos. Por eso eran de esperar soluciones que, a través de los cuadros dirigentes de los partidos, impidieran la formación de esas minicomunidades. Y, sin embargo, no fue así en varios de los casos, y aquí no cabe duda de que las razones explicativas están en la adopción de decisiones políticas en la cúpula de los partidos nacionales, y especialmente la UCD. En efecto, por un lado se permitió la constitución como Comunidades de Cantabria y La Rioja para constituir una especie de territorios estancos lindantes con el conflictivo País Vasco, y a la inversa, se forzó la integración en un único ente «castellano y leonés» de León, Segovia y Burgos, para constituir una Comunidad lo suficientemente extensa territorialmente como para darla un peso suficiente frente a las Comunidades que se estaban creando.

No cabe duda de que los viejos mapas regionales aunque no hubieran tenido ninguna operatividad real, sin embargo, estaban en la mente de los cuadros políticos cuando se crean los primeros entes preautonómicos que en el fondo prefiguraron en buena parte todo el proceso de generalización de las autonomías, pues se tomó como referencia la llamada «Castilla la Nueva» para encuadrar otra Comunidad territorialmente grande comprendiendo las provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara, a las que se unió Albacete, que en esos mismos mapas figuraba como parte de una región murciana, de la que, sin embargo, las fuerzas locales prefirieron desvincularse.

No hubo, sin embargo, problemas para admitir una Comunidad uniprovincial en Murcia, salvo el freno de evitar la posible fragmentación, aunque dentro de la misma Comunidad, de la comarca de Cartagena, cuya sola mención evocaba, en un momento ya sacudido por el fantasma de la fragmentación territorial, el cantonalismo que dio al traste con la I República. Tampoco hubo problemas para configurar desde el primer momento una Comunidad diferenciada con la región extremeña.

XIV. LA COMUNIDAD DE MADRID COMO CIERRE DEL SISTEMA

Aunque en el orden cronológico el de Madrid no es el último Estatuto, sino el penúltimo, lo cierto es que desde el punto de vista lógico es distinto a los demás, es la pieza de cierre de sistema y este carácter se tradujo en peculiaridades de tramitación, parte de las cuales arrancan una vez más de la indecisión. En un Estado territorialmente descentralizado en su integridad, la situación de la capital de la nación admite varias posibilidades que pasan por configurarle de una forma diferenciada respecto a los demás territorios. Como municipio o como área metropolitana, debe tener una situación de autonomía respecto a los territorios que le rodean, pues en cuanto sede de las instituciones constitucionales las interferencias entre los distintos círculos

son posibles y hasta probables. La primera fórmula utilizada en un Estado federal fue la de quitarle autonomía haciendo que sus autoridades dependieran directamente del Gobierno nacional, pero poco a poco se ha ido imponiendo la necesidad de darle un alcance democrático, aunque configurándolo como una unidad independiente.

En el proceso de articulación de nuestro sistema autonómico, Madrid fue la última decisión. Durante la elaboración de la Constitución la mención a «la villa de Madrid» como la capital del Estado aparece ya en el anteproyecto, aunque en él se hiciera mención a la posibilidad de que pudieran «establecerse por ley servicios centrales en otras localidades de España». En realidad, no hubo después sino la eliminación de este párrafo, y el rechazo a una enmienda del grupo Alianza Popular que pedía se mencionara la necesidad de un estatuto de capitalidad. Sin embargo, esta mención hizo que mientras se procedía a elaborar el mapa de las preautonomías, Madrid no apareciera sino como posibilidad, la de incorporarse a la Comunidad de Castilla-La Mancha, y así en el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978, por el que se creaba la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su disposición adicional establecía que «La provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de igualdad con las demás provincias». Esta mayoría de la Junta de Comunidades se planteaba como muy problemática, por el temor de los representantes castellano-manchegos a que la envergadura demográfica, económica, cultural y política de Madrid enmascarara todos los datos de las provincias e impidiera un tratamiento destinado a resolverlos, pero, en realidad, después de las elecciones de 1979, también en la capital empezó a formarse un criterio de configurar la provincia de Madrid como una Comunidad Autónoma uniprovincial. y de hecho la Diputación Provincial adoptó el acuerdo de abrir el procedimiento de iniciativa para constituir una Comunidad Autónoma uniprovincial, por la vía del artículo 143, acuerdo que comenzó a ser seguido por el Ayuntamiento de Madrid y por otros importantes de la provincia. No obstante, y para exteriorizar el acuerdo de todos los partidos sobre la cuestión, así como para obviar la cuestión de la personalidad histórica en un momento en que estaba siendo muy problemática la delimitación de Castilla y León, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de Ley que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 144 de la Constitución, permite que las Cortes Generales, «por motivos de interés nacional puedan mediante ley orgánica autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143». Dicho proyecto fue aprobado como Ley Orgánica 6/1982, el 7 de julio. El proyecto de Estatuto fue elaborado por la asamblea de parlamentarios y diputados provinciales, publicándose en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el mismo día 31 de agosto de 1982 en que se disolvieron las Cortes, con lo que se reprodujo al comienzo de la siguiente legislatura, que lo tramitó por el procedimiento de urgencia, siendo aprobado definitivamente por Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983.

XV. LA PARADOJA DE LAS NACIONALIDADES

No hemos analizado el contenido de las transferencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ese análisis tiene que ser pormenorizado y su estudio con esas características excedería con mucho los límites de este trabajo y en buena parte ha sido realizado por la muy abundante doctrina existente en esta materia y por la igualmente abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero aún moviéndonos en el plano estructural la culminación del proceso de articulación del sistema autonómico puso de relieve varios efectos no enteramente previstos por sus actores. De entre ellos hay uno de importancia capital para poder evaluar el resultado del proceso: los recursos de la administración en provincias, es decir, la administración periférica.

Ya desde que comenzaron los procesos de constitución de los entes preautonómicos, pero de una manera más acentuada después, se constituyeron las llamadas «Comisiones mixtas de transferencias» integradas por representantes de la Administración del Estado y de los entes preautonómicos. Su función era la de cuantificar los elementos humanos, es decir, funcionarios; materiales, es decir, instalaciones y material diverso; y financieros, es decir, asignaciones presupuestarias, que correspondían a las competencias que se transferían a los nuevos entes autonómicos. Más adelante, cuando se fueron aprobando los Estatutos y consiguientemente entraban en vigor nuevos trasposos, este proceso continuó en términos crecientes. Cada materia acotada para transferir era objeto de un Real Decreto en el que se transferían a una Comunidad Autónoma concreta una serie de recursos. Hasta enero de 1986 cada Comunidad fue objeto de un número diverso de Reales Decretos que oscilaron entre 32 para la Comunidad de Navarra y 82 para las de Cataluña y Andalucía. El proceso de transferencias supuso el inventario más importante en cuanto a detalle de que ha sido objeto la Administración española en toda su historia. Pero, con ser muy importante este hecho, no ha sido nada comparado con alguna de las consecuencias que se han desprendido del mismo puesto que han transformado en tópicos inexactos algunos de los presupuestos políticos que se habían manejado durante la elaboración de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. No es que hubiera regiones con poca experiencia en la gestión de sus recursos, es que no tenían medios. El proceso de asignación de funcionarios puso de relieve que en muchas provincias no había casi funcionarios de carrera, existían las plazas, pero estaban vacantes y a veces cubiertas parcialmente por interinos. Al efectuarse la transferencia, las nuevas autoridades responsables de la gestión de las competencias se aseguraron de que las dotaciones presupuestarias fueran suficientes para retribuir a quienes ocuparan los puestos y cubrieron las vacantes, primero interinamente y luego incorporando a puestos permanentes a quienes los desempeñaron con suficiente eficacia. Esto suponía una ventaja adicional para las elites políticas: al salir del sistema de las oposiciones para cubrir las vacantes pudieron contratar a personas más o menos conectadas con sus

clientelas políticas, lo que supuso reforzarlas. Al mismo tiempo, y dado que la oposición iba a dar publicidad a todos los defectos en que pudieran incurrir los recién nombrados, se obtuvo un resultado más que suficiente para un funcionamiento eficaz de las nuevas administraciones autonómicas. El resultado es que la implantación de unas administraciones democráticas nuevas o rejuvenecidas en las regiones ha supuesto un incremento espectacular en la calidad de vida de las mismas; la emulación, mezclada con la competitividad necesaria para adquirir o conservar el poder por parte de los partidos que lo ocuparon inicialmente, ha obligado a movilizar unos núcleos sociales que presentaban desde hacía decenas de años síntomas claros de anquilosamiento y los ha disparado hacia el crecimiento. España ha cambiado de piel y la nueva es muy superior a la anterior.

Sin embargo, aun dentro de la misma tónica de mejora, el crecimiento ha sido menor en las llamadas nacionalidades. En las Comunidades catalana y vasca se había producido la misma insuficiencia de las dotaciones de la administración periférica y se ha suplido aparentemente del mismo modo: la dotación temporal con cuadros clientelares, pero en realidad había una diferencia fundamental. Dado que los partidos nacionalistas primero estaban presentes y después ocuparon enteramente los ejecutivos de ambas Comunidades, su orientación fundamental fue el desarrollo de las competencias estatutarias referidas a la implantación de su lengua propia, más que la gestión de las competencias administrativas recibidas, es decir, lo importante no era encontrar funcionarios que fueran eficaces gestionando los transportes, el urbanismo o la sanidad, sino que supieran catalán o euskera, y si estaban destinados ya en las respectivas Comunidades y no acreditaban el suficiente conocimiento de las lenguas propias, la alternativa que se les ofrecía era o se dedicaban durante varios meses o años a aprender la lengua propia o se congelaban las posibilidades de su carrera profesional. El resultado fue que para los funcionarios de cuerpos nacionales no nativos de las Comunidades nacionalistas, un destino en ellas implicaba unas cargas, que en muchas ocasiones no estaban dispuestos a asumir con lo que los destinos en dichas Comunidades comenzaron a ser cubiertos en los últimos lugares salvo por los originarios de las propias Comunidades. Si se añade que esas actividades de implantación o, como se dijo en la terminología normativa, de «normalización lingüística», necesitaban una serie de recursos financieros y de medios materiales para su ejercicio, el resultado es que en esas Comunidades quedaron menos recursos libres que en las demás para la gestión de las competencias, lo que supuso una gestión con menos resultado de crecimiento que en las otras Comunidades.

No vamos a entrar a considerar desde una perspectiva estrictamente constitucional en qué medida el excesivo énfasis en el desarrollo de la lengua propia como elemento cultural indispensable puede resultar una barrera que rompe el principio de libertad de desplazamiento de las personas y de los bienes, como, a nuestro juicio, sucede. Lo que parece claro es que tiende a aislar, literalmente a convertir en islas, a esos territorios, limitando su competitividad. La paradoja de las nacionalidades es que, en la carrera por el desarrollo de sus respectivas Comunidades, tienen menos impulso que las regiones

porque llevan más lastre, el rendimiento que producen sus recursos es menor y en el *ranking* de crecimiento crecen por debajo de cómo lo habían hecho antes de comenzar el proceso, pero el problema se hace mayor, porque en esta diferencia de velocidades entre regiones y nacionalidades, las regiones, al sentirse confiadas por el resultado de su buena gestión, solicitaron más competencias hasta igualar las que tienen las nacionalidades y, de hecho, esta igualación se produjo sustancialmente en 1992, aunque todavía después, en 1998, 1999 y 2001 se han producido modificaciones en algunos de sus Estatutos para producir un resultado lo más igualitario posible. Esta igualación no ha hecho sino reavivar los sentimientos nacionalistas de querer una autonomía cualitativamente diferente a la de las demás regiones, aunque la fórmula para conseguirla pase por más de lo mismo, incidir en los factores de diversificación lingüística, aunque eso les reste competitividad y bienestar.

XVI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ARTICULACIÓN ESTABLE

La trabajosa articulación del principio autonómico tal como se hizo con la Constitución y los estatutos de autonomía ha resultado positiva para ayudar al desarrollo de las distintas regiones y nacionalidades españolas, pero tiene un defecto y es que no da nunca por cerrado el proceso de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esto da lugar a una distribución competencial en perpetuo movimiento, que además frecuentemente tiene lugar como fruto de una reivindicación unilateral en cuya respuesta no siempre se pueden considerar los intereses del conjunto.

Creo que con la experiencia acumulada en estos años el único modo de atajar esa espiral es una reforma de la Constitución que recoja lo generalmente aceptado de la articulación actual y vuelva a considerar lo insatisfactorio. Ya se ha resuelto satisfactoriamente que el principio de organización autonómica del Estado implica que todas las provincias tienen que ser incluidas en una Comunidad Autónoma, como ocurre en el momento actual. A partir de este punto, creo que hay que reconsiderar, si no hay que redefinir, la distinción entre regiones y nacionalidades para hacer que éstas tengan alguna configuración diferente a la de las regiones, pero sin que esta diferenciación suponga ningún privilegio económico. En todo caso, esta nueva configuración debe incluir no sólo una nueva enumeración de listados constitucionales de competencias que tenga carácter cerrado, sino reafianzar el respeto a los elementos que aglutinan la comunidad política española de modo que su interpretación no pueda ser modificada unilateralmente, sino sólo con la intervención del conjunto nacional. La Constitución fue, y en las Constituciones estables siempre es así, el resultado de una cesión recíproca de todos, y no se debe modificar sin la intervención y el asentimiento de todos. Existe espacio para ello porque la Constitución de 1978 es una obra de muy avanzada ingeniería constitucional que ya contiene, directamente o en sus

principales normas de desarrollo, tratos diferenciales con las nacionalidades. Estos tratos, al estar contenidos en la propia Constitución o en leyes orgánicas, fueron aceptados no sólo por sus representantes, sino por los de las demás regiones y por los del conjunto de la nación, para dar lugar a un equilibrio. Por eso cuando se altera alguno de los elementos que lo configuran es lícito que otras partes del conjunto pidan que se reconsideren esas peculiaridades que fueron aceptadas por todos, en función de obtener ese equilibrio que las presiones particulares pueden alterar.

Pongamos un ejemplo: uno de los elementos más destacados aglutinantes de la nación española es la lengua común. La Constitución estableció en el artículo 3 que todos los españoles tienen deber de conocer y el derecho a usar la lengua española como oficial del Estado. Y a continuación se reconoce que los Estatutos pueden asumir competencias para regular el fomento de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. Esta regulación no puede dar lugar a que los emigrantes que vayan desde las regiones menos ricas que son de una sola lengua, la española, a las que lo son más, entre las cuales se encuentran Cataluña y el País Vasco, se encuentren con una acogida igual a la que les esperaría en un país extranjero, y que, expresándose sólo en la lengua general, que según la Constitución tienen derecho a usar en toda España, tienen no sólo la situación de inferioridad en que se encuentra siempre el inmigrante por su falta de arraigo en el lugar de acogida, sino que además pueden verse sancionados por no hablar esa lengua, a no poder aspirar a una serie de puestos de trabajo, no por exigencia del mercado de trabajo, sino en aras de una pretendida «normalización lingüística». Aunque es posible que los partidos nacionalistas consideren que es una competencia suya irrenunciable la configuración de unos sistemas educativos que utilicen como lengua vehicular la lengua propia, no se puede considerar normal que, so pretexto de «corregir una situación histórica de desigualdad», se imponga un sistema público de enseñanza en una lengua, legítimamente propia, pero que no es la general, a quienes, inmigrantes o nacidos en el territorio de esa nacionalidad, prefieren ejercitar su derecho a que ellos y ante todo sus hijos reciban educación en castellano. Cuando, a pesar de resquicios *de iure*, en la práctica esto no es posible, esa práctica está rompiendo o al menos debilitando seriamente los vínculos familiares además de los de pertenencia a la comunidad nacional española, y eso es violar *de facto* la libertad de las personas. Y, además, romper un compromiso político, porque en las primeras redacciones del proyecto de Constitución figuraba la atribución expresa de la competencia estatal para crear y mantener centros públicos de enseñanza, y esta mención se quitó en el Senado por considerar que era innecesaria al tener el artículo 3 la redacción tajante que hemos visto.

Por eso no es de extrañar que desde esas regiones de emigración se proteste recordando que el desarrollo de la Constitución en la ley electoral crea una discriminación a favor de los nacionalistas al permitir que la barrera electoral cuyo nivel hay que superar para poder obtener escaños en el Congreso de los Diputados se pueda computar tomando como referencia sólo las provincias en las que se presenten, redacción que aunque aparentemente se refie-

re a cualquier partido, en la práctica sólo lo van a usar los partidos nacionalistas que sólo aspiran a presentarse en el territorio de sus nacionalidades facilitándoles el que obtengan representación. Esto permite que con unas cifras absolutas de voto bastante moderadas puedan tener una representación en el Congreso que, de hecho, no puede tener ninguna otra opción de ámbito nacional, aunque tenga muchos más votos pero distribuidos por todo el territorio nacional. Y es esta representación la que les permite tener una influencia en la política nacional que les respalda para sus políticas regionales.

Podríamos buscar otros ejemplos y por eso decimos que hay terreno para buscar equilibrios para diferenciar a las nacionalidades, pero siempre que den lugar a eso, a equilibrios asumidos entre todos que no se puedan romper por un acuerdo coyuntural de apoyo a cualquier necesidad legislativa del Gobierno nacional de turno.

Volvamos a lo consolidable; la distinción entre regiones y nacionalidades admitida como se ha visto desde las primeras redacciones del proyecto constitucional, habrá servido para comenzar a superar una debilidad histórica, la de no reconocer el derecho a sentirse diferentes dentro de la comunidad nacional a quienes han nacido en territorios con elementos culturales propios; pero si no se estabiliza un conjunto institucional que sea respetable por todos, y cuyos rasgos fundamentales sólo sean modificables con el acuerdo de todos, la deriva política inmediata será no la de una solución positiva a una debilidad histórica, sino un incremento de la debilidad de todos, pero especialmente de aquellas Comunidades que se encierran en sí mismas y olviden que no se llega a ser una nación o no se permanece siéndolo, por tener una lengua, una tradición o una cultura propias, sino por formar parte de una Comunidad con la que, aun de una manera diferenciada, comparte las vivencias de una historia esencialmente común.

XVII. NOTA DE ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La abundancia de bibliografía sobre los planos jurídicos e ideológicos de nuestro sistema autonómico es tal que nos ahorra remitir a un texto específico. Citemos sólo como referencia los trabajos de Eduardo García de Enterría, Óscar Alzaga y los autores de los comentarios al artículo 2 y al Título VIII incluidos en su monumental colección de Comentarios a la Constitución Española de 1978, y a Juan Alfonso Santamaría Pastor, Rafael Gómez Ferrer y Eliseo Aja. Para el contraste de la línea seguida en el texto, confróntese los estudios contenidos en «La transición democrática española» de Editorial Sistema, editada en 1988, el trabajo de Alfonso Arévalo Gutiérrez, contenido en los números 8 y 9 de la revista de la Asamblea de Madrid, editados en 2003, el enfoque multidisciplinar de Jacobo García Álvarez en «Provincias, regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España», publicada en 2001 por el Servicio de Publicaciones del Senado, el estudio histórico de Charles Powell, «España en Democracia

1975-2000», de Editorial Espasa, 2001. Los documentos referidos a la elaboración de la Constitución se encuentran en el número 2 de la Revista de las Cortes Generales las actas de la Ponencia Constitucional y en los cuatro volúmenes de la recopilación de trabajos parlamentarios sobre la Constitución Española editados por el Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales. Igualmente una buena edición de los Estatutos de Autonomía y del primer desarrollo estatutario se encuentra en la obra «Constitución Española 1978-1988», editada por el Centro de Estudios Constitucionales en 1988.