

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO DESDE 1950 AL 2000

Por

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DESDE 1950 A 1977: 1. *Unidad y centralización.* 2. *Uniformidad.* 3. *La Provincia como pieza fundamental de la organización territorial.* 4. *El desarrollo regional.* 5. *La Ley Orgánica del Estado.* 6. *Las Mancomunidades de Diputaciones Provinciales.*—III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DESDE 1977 AL AÑO 2000: 1. *Las preautonomías.* 2. *La organización territorial del Estado en la Constitución.* 3. *El modelo de organización territorial del Estado surgido tras la vigencia de la Constitución.* 4. *Características de dicho modelo.* 5. *El ingreso de España en Europa y el modelo de organización territorial.* 6. *¿Crisis del modelo territorial del Estado de las Autonomías?*

I. INTRODUCCIÓN

La REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA nació unos meses antes de que quien escribe obtuviera la cátedra de Derecho Administrativo, y desde el primer número me sentí impactado por todo lo que suponía de novedad en la forma de investigar nuestra disciplina. Tuve la satisfacción de haber colaborado pronto en ella y debo proclamar cuanto he aprendido y sigo aprendiendo en sus páginas, que, afortunadamente, no se han interrumpido en estos cincuenta años. Gracias a esta continuidad puede afirmarse que en ellas tres generaciones de administrativistas han publicado alguna de sus mejores aportaciones al Derecho Administrativo.

En este tiempo, la REVISTA, gran acontecimiento científico en el mundo jurídico de la segunda mitad del siglo que termina, ha influido en la legislación, en la jurisprudencia, en la formación de los juristas y ha mostrado en el extranjero la calidad actual de nuestra ciencia jurídico-administrativa.

Ha sido un honor recibir la invitación para colaborar en el número conmemorativo del cincuentenario de su nacimiento.

El tema que se me ha asignado es el de «La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000» y, curiosamente, en este medio siglo, España ha pasado de ser uno de los Estados más unitarios, centralizados y uniformes de Europa a ser uno de los Estados com-

puestos más descentralizados y diversos de nuestro continente. Un cambio profundo y complejo que, aunque no esté cerrado, se ha producido en poco tiempo y sin grandes traumas.

Curiosamente también, en este medio siglo el sistema centralizado ha permanecido veintisiete años, hasta 1977, en el que, primero con las preautonomías y después con los Estatutos, se ha configurado el llamado Estado de las Autonomías. Por ello, el trabajo tiene dos partes diferenciadas: una que va desde 1950 a 1977, en la que se describe el modelo territorial que tuvimos en ese tiempo, y otra que discurre desde 1977 hasta el año 2000, en la que se analiza el régimen de preautonomías y los acontecimientos más importantes que han ocurrido en nuestro modelo territorial actual, desde la promulgación de la Constitución. El trabajo, por su propia finalidad, tiene un carácter descriptivo que permita seguir la evolución de dicho modelo, pero no faltarán determinados juicios de valor, en especial sobre la situación actual del mismo.

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DESDE 1950 A 1977

1. *Unidad y centralización*

La organización territorial que nace de la Guerra Civil de 1936-1939 corresponde a la de un Estado unitario, fuertemente centralizado y uniformista. En su seno no caben otras entidades territoriales mayores como las Nacionalidades y Regiones; en las relaciones entre el Estado y las Corporaciones Locales existe un gran predominio de aquél, y el régimen jurídico, económico, administrativo y cultural tiende a configurarse igual en todas las partes del territorio.

En la Guerra Civil, la perdedora fue la República de las Regiones autónomas, por lo que los dos Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco, que ya se habían promulgado, fueron derogados y se cortó el proceso autonómico allí donde se había comenzado.

En 1950, cuando se publica la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, momento inicial al que se refiere este trabajo, la organización territorial del Estado está ya claramente definida, en la forma dicha. Acaba de publicarse en dicho año el texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y en él no aparece la posibilidad de creación de Regiones políticas autónomas, ni como entes de Administración Local. El modelo territorial de Estado es unitario no sólo en cuanto a la soberanía, sino en cuanto a la potestad legislativa, que, además, corresponde al Jefe del Estado, que asume la Jefatura Nacional del Movimiento, que ha sustituido a los suprimidos partidos políticos.

La centralización caracteriza a las relaciones entre el Estado y las Corporaciones Locales. En el aspecto orgánico, el Ejecutivo nombra a los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones. El control de las ordenanzas y actos de tales Corporaciones se ejercita con múltiples aprobaciones y autorizaciones previas y pueden ser suspendidos por los Gobernadores Civiles. En el orden de funciones y competencias, el Estado se reserva las más importantes y legisla con marcado carácter centralizador al regular las competencias de Provincias y Municipios. Es en el orden del control jurisdiccional donde existe una autonomía, al posibilitar el recurso contencioso-administrativo, sin pasar por previos recursos gubernativos ante los órganos de la Administración del Estado. Los defensores de la centralización difícilmente podrán encontrar un modelo más acusado tanto en lo político como en lo administrativo.

No es que no quepa una centralización democrática, pero en la misma, cuando menos los Alcaldes, Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales, han de ser elegidos en elecciones por sufragio universal, aun cuando los Alcaldes y Presidentes sean designados indirectamente por los Concejales. Los defensores de la centralización proclaman su mayor eficacia, pero ésta no puede anteponerse a otros valores y realidades como la pluralidad en el seno del Estado.

2. *Uniformidad*

El principio de uniformidad caracterizó al modelo territorial de Estado existente en 1950. Un mismo régimen administrativo en todo el territorio nacional igual para todas las Corporaciones Locales y la tendencia a imponer un único modelo cultural. Aunque la legislación de régimen local regulaba el sistema de Carta, sus posibilidades eran escasas, lo que explica el poco uso que se hizo de la institución.

El concierto económico singular de Guipúzcoa y Vizcaya se derogó por un Decreto de Guerra al no haberse alineado con el bando nacional en la Guerra Civil, mientras se mantenía el de Alava y Navarra. Esta derogación y sus causas incidieron fuertemente en la oposición de dichas Provincias al modelo territorial existente en 1950.

Sin embargo, se respetaron los sistemas forales y regímenes especiales de Derecho Civil, en los territorios en que existían, y el régimen de Cabildos en las Islas Canarias.

En el modelo cultural la uniformidad fue muy acusada con la identificación del nacionalismo y el separatismo. La represión lingüística fue muy dura y, como puso de relieve Dionisio Ridruejo, durante años fueron prohibidas las manifestaciones escritas y las oral-

mente públicas en idiomas autonómicos, suprimida la enseñanza de los mismos, los rótulos comerciales traducidos y contrapuesto el idioma español con el catalán, vasco y gallego, a los que se califica de dialectos. El nacionalismo español sustituyó en todos los territorios a los nacionalismos regionales.

Esto no es sólo historia, ya que aquellos hechos explican, en buena parte, la fuerza del renacimiento del nacionalismo y de la pluralidad cultural, al extinguirse, en 1975, el régimen autoritario, y cómo, ante las críticas a determinados excesos de la regulación actual del bilingüismo, se invocan los mucho mayores de ayer.

3. *La Provincia como pieza fundamental de la organización territorial*

En el régimen centralizado de 1950, la pieza clave de la organización territorial del Estado fue la Provincia, que, junto a su carácter de entidad local con personalidad propia, mantuvo el de ser la demarcación general y polivalente para la ubicación de los servicios periféricos del Estado, al frente de las cuales estaba el Gobernador Civil, Delegado del Gobierno y Jefe Provincial del Movimiento, nombrado por aquél, máxima autoridad civil en la Provincia y auténtico animador político y administrativo de ésta. Tan sólo existieron algunas demarcaciones territoriales superiores a la Provincia, como la del Poder Judicial en las Audiencias Territoriales, los entonces doce Distritos universitarios, las doce Regiones militares, tres Departamentos marítimos, cinco Regiones aéreas, las Confederaciones hidrográficas y un cierto número de Delegaciones regionales de determinados servicios ministeriales (veinticinco Distritos Mineros, nueve Jefaturas Regionales de Carreteras, siete Jefaturas de Costas y Puertos, diez Jefaturas Regionales de Transportes Terrestres, dieciséis Delegaciones Regionales de Comercio, entre otras). Con el tiempo proliferaron estas demarcaciones territoriales superiores a la Provincia que, como dijeron GARRIDO FALLA, ORTIZ DÍAZ, DE LA VALLINA VELARDE y Amparo RUBIALES TORREJÓN, ponían de relieve la insuficiencia de la Provincia como única demarcación territorial de los servicios del Estado.

Pero si la Provincia fue pieza clave en la organización territorial para los servicios periféricos del Estado, lo fue también como entidad local, hasta el punto de que GARCÍA DE ENTERRÍA pudo hablar de la provincialización del Régimen Local. La cooperación a los servicios municipales mediante los planes provinciales de obras y servicios municipales; las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos,

luego estatalizadas, y la creación del arbitrio sobre la riqueza provincial, son instrumentos de dicha provincialización del Régimen Local.

Con el tiempo aparecen tímidos intentos de figuras administrativas supraprovinciales como los Gobernadores Civiles Generales, regulados en el artículo 39 del Decreto de Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1958, máximas autoridades de las circunscripciones administrativas supraprovinciales, a los que se encomendaba la coordinación de la política y la acción administrativa sobre el territorio de varias Provincias y a los que se les da un régimen análogo al de los Gobernadores Civiles provinciales. Los motivos de creación de estos órganos eran dos: los de orden público, con facultades específicas en la materia, y los motivos excepcionales. No se establecían circunscripciones territoriales supraprovinciales, sino que el Gobierno las determinaría en cada caso, al nombrar a tales Gobernadores, a los que quedarían sometidos los Gobernadores Civiles de las Provincias que integraran la demarcación supraprovincial.

4. *El desarrollo regional*

En la legislación sobre Planes de Desarrollo existen elementos de un cierto neorregionalismo, vinculado al desarrollo regional, pero éste se dificulta, como dijo TAMAMES, al no existir una previa división del territorio en Regiones. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y Javier SALAS se ocuparon del tema en su trabajo «El nuevo Regionalismo y la llamada Regionalización de la Planificación económica» (vol. II de la obra colectiva *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Madrid, 1973) y lo calificaron como una variedad, más sutil incluso, del centralismo político y administrativo.

La Ley del III Plan de Desarrollo no institucionalizó a la Región, estableciendo para el desarrollo regional las Mancomunidades interprovinciales, los Consejos Económicos Sindicales, los Institutos de Desarrollo Regional y la Ponencia de Desarrollo Regional. Un estudio del régimen jurídico del desarrollo regional en la legislación de los Planes de Desarrollo puede verse en el libro de Amparo RUBIALES TORREJÓN *La Región: Historia y Actualidad* (Instituto García Oviedo, Sevilla, 1973).

5. *La Ley Orgánica del Estado*

La Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, en el párrafo 2 de su artículo 45, incluido en el título VIII, dedicado a la Adminis-

tración Local, afirmó, tras referirse a la Provincia, que «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia». GUAITA analizó las diferentes posibilidades que ofrecía el precepto, que, a su juicio, eran tres: creación de divisiones administrativas especiales de carácter supraprovincial; la Región como división de carácter general para la prestación de servicios del Estado, y la tercera, la Región como entidad local con personalidad propia. El Consejo Nacional del Movimiento, en sesión de 26 de julio de 1968, informó que tanto la Región o la Comarca que pudieran crearse serían divisiones territoriales y no entes locales.

6. *Las Mancomunidades de Diputaciones Provinciales*

Tanto la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en su base 20, como su Texto articulado parcial, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, en su artículo 18, regulaban las Mancomunidades provinciales, como asociación de las Provincias para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propios de su competencia o encomendados por otras Administraciones Públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial.

Las Diputaciones asociadas elaborarían un Estatuto en el que se expresaría el número de Provincias asociadas, lugar de los órganos, número y forma de designar a sus componentes, los fines y recursos económicos, plazo de vigencia, etc. El proyecto de Estatuto tendría que ser aprobado inicialmente por dos tercios del número de hecho de cada Corporación que sumaran mayoría absoluta legal de sus miembros. Acordada la aprobación inicial, el expediente se sometería a información pública y a audiencia de los Ayuntamientos interesados. El texto definitivo lo aprobaba el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado. Constituida la Mancomunidad, el Gobierno podría disolverla sólo por razones de orden público o seguridad nacional.

Hay que llamar la atención sobre la fecha de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, la víspera de la muerte de Franco, y la fecha de la aprobación del Texto Refundido por Decreto de 6 de octubre de 1977, celebradas ya las elecciones generales del 15 de junio de 1977 y restablecida provisionalmente la Generalidad de Cataluña, por Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre. En las Corporaciones Locales todavía no se habían convocado elecciones democráticas.

III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DESDE 1977 AL AÑO 2000

1. *Las preautonomías*

La muerte de Franco, en noviembre de 1975; la sucesión en la Jefatura del Estado del Rey don Juan Carlos I; el triunfo del referéndum de la Ley para la Reforma Política, en diciembre de 1976, y la celebración de las elecciones generales del 15 de junio de 1977, abren una nueva etapa política en nuestro país. Durante la campaña electoral los diferentes partidos proponen la elaboración de una nueva Constitución y autonomía para las Regiones. En el primer Gobierno democrático, nombrado el 5 de julio, figura un Ministro Adjunto para las Regiones, y el Presidente Suárez ya tenía decidido el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña y el retorno de su Presidente en el exilio, José Tarradellas. Consciente el Presidente Suárez de los problemas que creó Cataluña con la proclamación de la II República en 1931, consiguió que el advenimiento de la democracia fuera pacífico y sin sobresaltos en 1977, para lo que jugó un importante papel el Presidente Tarradellas.

Por Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, se restableció provisionalmente la Generalidad de Cataluña, hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pueda aprobarse en Cortes. El Real Decreto-Ley, al igual que los que habían de seguirle, era corto; se reconocía la personalidad jurídica de la Generalidad, su territorio, los órganos de gobierno, que eran el Presidente y el Consejo Ejecutivo; el nombramiento de aquél por Real Decreto y la composición del Consejo Ejecutivo. También se determinaban las competencias de la Generalidad, que eran las de integrar a las cuatro Diputaciones y coordinar sus funciones, manteniendo éstas su personalidad, y realizar la gestión y administración de las funciones y servicios que le transfiriesen la Administración del Estado y las expresadas Diputaciones, pudiendo proponer medidas que afecten a los intereses de Cataluña. También le correspondía aprobar sus normas reglamentarias de régimen interior. Al Gobierno se le atribuía establecer el procedimiento para realizar tales transferencias. Los acuerdos y actos de la Generalidad serían recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en su caso, podrían ser suspendidos por el Gobierno, quien podría disolver a los órganos de gobierno de la Generalidad por razones de Seguridad del Estado.

Estas normas fueron consensuadas por el Gobierno, por el Presidente Tarradellas y por los parlamentarios de las cuatro Provincias catalanas.

La operación fue un éxito; el Presidente Tarradellas vino primero a Madrid, donde saludó al Rey, al Presidente del Gobierno y demás altas autoridades del Estado, y luego fue a Cataluña, cuya llegada se celebró con un acto multitudinario y pacífico.

Tras el encuentro que celebraron en Madrid los Presidentes Suárez y Tarradellas se emitió un comunicado en el que se proclamaba que el sistema provisional establecido para Cataluña podría extenderse a otras Regiones españolas.

Se produjo entonces un fenómeno de singular importancia política, que fue la constitución de Asambleas Regionales integradas por los diputados y senadores de los respectivos territorios. Estos, además de sus tareas parlamentarias en el Congreso y en el Senado, se reunían en las Asambleas Regionales y pedían autonomía.

El Gobierno negoció y consensuó con todos los grupos políticos que se integraban en cada una de ellas un sistema provisional de autonomía, de contenido semejante al de la Generalidad de Cataluña. En el plazo de un año quedó cerrado el mapa de las preautonomías con los siguientes Reales Decretos-Leyes: 1/1978, de 4 de enero (País Vasco); 2/1978, de 4 de enero, regulador del procedimiento a seguir en Navarra para su posible integración en el País Vasco; 7/1978, de 16 de marzo (Galicia); 8/1978, de 17 de marzo (Aragón); 9/1978, de 17 de marzo (Canarias); 10/1978, de 17 de marzo (País Valenciano); 11/1978, de 27 de abril (Andalucía); 18/1978, de 13 de junio (Baleares); 19/1978, de 13 de junio (Extremadura); 20/1978, de 13 de junio (Castilla y León); 29/1978, de 27 de septiembre (Asturias); 30/1978, de 27 de septiembre (Murcia); 32/1978, de 31 de octubre (Región Castellano-Manchega).

Este mapa iba a coincidir, casi al cien por cien, con el resultante de los Estatutos de Autonomía, aprobados con posterioridad a la Constitución, salvo los casos de Cantabria y La Rioja, que en las preautonomías estaban integradas en Castilla y León. El caso de Madrid quedaba previsto en el Real Decreto-Ley de Castilla-La Mancha, con la posibilidad de incorporarse a ésta o de permanecer en solitario.

Los problemas territoriales que presentaron más dificultad fueron, en primer lugar, el de Navarra, en relación con el País Vasco, regulándose en el Real Decreto-Ley 2/1978 un procedimiento que luego se convertiría en la Disposición transitoria 4.^a de la Constitución; el de Albacete, que prefirió incorporarse a la Región Castellano-Manchega; el de Madrid, a cuya incorporación a dicha Región ofrecían resistencia los parlamentarios de ésta; hubo que frenar la tendencia a las preautonomías uniprovinciales; al final la mayoría de parlamentarios andaluces decidió que Ceuta y Melilla no se integraran en Andalucía, y no faltó quien intentara que hubiera dos Andalucías.

El fenómeno de las preautonomías fue de gran importancia para el futuro modelo de organización territorial del Estado, ya que antes de promulgarse la Constitución existía un mapa autonómico de España gestado por consenso de los grupos políticos al mismo tiempo que aquélla se elaboraba. Esta circunstancia permitió que, resueltos los problemas territoriales, se facilitara el cumplimiento de los requisitos de acceso a la autonomía, una vez promulgada la Constitución.

Durante el proceso preautonómico hubo tensiones que habrían de reproducirse en el posterior proceso autonómico. Una vez lograda la preautonomía de Cataluña (septiembre de 1977) y del País Vasco (enero de 1978), hubo un intento de cortar el reconocimiento de otras preautonomías. No fue posible porque ya se habían iniciado, con la autorización expresa del Presidente del Gobierno, negociaciones con otras Asambleas Regionales y porque en el comunicado hecho público en 1977, tras el encuentro de los Presidentes Suárez y Tarradellas, se declaró que podrían reconocerse otros sistemas provisionales de autonomía antes de la Constitución. Por su parte, en la declaración programática del Gobierno que tomó posesión el 5 de julio de 1977, se indicó que la institucionalización de las Regiones en régimen de autonomía constituía uno de los objetivos, y que incluso el Gobierno, antes de la Constitución, estaba dispuesto a dar pasos transitorios en dicho sentido. Por ello, tras unos meses de tensión, en marzo de 1978 se aprobaron los regímenes preautonómicos de Galicia, Aragón, Canarias y País Valenciano, en abril el de Andalucía y en los meses siguientes todos los demás.

El régimen de preautonomías no otorgaba competencias legislativas y permitió estudiar e iniciar el proceso de las transferencias a las entidades creadas, en aquellas materias que ofrecían menos dudas desde el punto de vista de la futura Constitución.

Dicho régimen tuvo reconocimiento constitucional y, así, la Disposición transitoria 1.^a permitió que los entes preautonómicos sustituyeran la iniciativa autonómica que el artículo 143 atribuía a las Diputaciones o a los órganos interinsulares; la 2.^a atribuyó un proceso acelerado de acceso a la autonomía, a petición de los órganos preautonómicos, a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente el proyecto de Estatuto de Autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia); la 7.^a regulaba la disolución de los organismos provisionales autonómicos.

Con las preautonomías, el Gobierno encauzó, en base al consenso y a la negociación, las aspiraciones generalizadas de autonomía que se habían exteriorizado antes de la Constitución, a través, en muchos lugares, de manifestaciones populares multitudinarias y peticiones

de las Asambleas de parlamentarios. El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA dijo de él que «tampoco es hazaña pequeña haber sabido encauzar el griterío y la irracionalidad con que el proceso autonómico se inició, hacia dos debates circunscritos y perfectamente racionalizados» (*Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas*, «Cuenta y Razón», núm. 30, octubre 1987).

2. *La organización territorial del Estado en la Constitución*

El artículo 137 de la Constitución estableció que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En este modelo había una gran diferencia, y es que los Municipios y las Provincias estaban ya constituidos y en pleno funcionamiento, mientras que las Comunidades Autónomas tenían que constituirse, sin que la norma fundamental estableciera ni su número, ni sus territorios, ni su capitalidad, ni siquiera la obligación de erigirse en tales.

La Provincia, para la Constitución, además de ser una entidad local con personalidad jurídica propia, seguía siendo división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habría de ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, tal como establecía el artículo 131.

La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios, que tendrán plena personalidad jurídica, correspondiendo su gobierno y administración a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales, éstos elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos.

Por el contrario, la organización autónoma territorial de las Comunidades Autónomas era un derecho al autogobierno reconocido en el artículo 2 de la Constitución a las Nacionalidades y Regiones, que se ejercitaba a través de las Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, de los territorios insulares y de las Provincias con entidad regional histórica y de los Municipios que las integraban.

Con este modelo tan abierto e indeterminado podían darse hipotéticamente diversas alternativas; desde que no se constituyera ninguna Comunidad Autónoma a que sólo parte del territorio nacional se constituyera en Comunidades Autónomas, quedando el resto con la única capitalidad de Madrid, o que el número de Comunidades

Autónomas fuera uno u otro. Cabían desde Comunidades Autónomas uniprovinciales a otras integradas por diversas Provincias. Lo que no cabía era que parte de una Provincia perteneciera a una Comunidad y parte a otra, o que se constituyeran en Comunidad Autónoma Provincias que no fueran limítrofes. De ahí que sea fundamental analizar las causas que determinaron el modelo que se concretó después de la Constitución. Tampoco cabía la supresión de las Provincias, que son instituciones garantizadas constitucionalmente, como tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional.

En el modelo de organización territorial de la Constitución se establecieron diferencias entre las futuras Comunidades Autónomas y, así, la Disposición transitoria 2.^a posibilitó a las que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía acceder de inmediato a la más amplia autonomía y elaborar el Estatuto, sin pasar por la iniciativa municipal, si así lo acordaran los órganos preautonómicos colegiados supremos por mayoría absoluta. La autonomía sería la del artículo 151 de la Constitución, e institucionalmente el 152 les garantiza la existencia de una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal por el sistema de representación proporcional; un Presidente, designado entre sus miembros por la Asamblea; un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. El Presidente, nombrado por el Rey, ostenta además la representación ordinaria del Estado en la Comunidad.

Las demás Comunidades tendrían que seguir el proceso de iniciativa acordado por todas las Diputaciones o el órgano interinsular correspondiente y las dos terceras partes de los Municipios de cada Provincia o Isla que representaran, al menos, la mayoría de cada Provincia o Isla, y ello en el plazo de seis meses desde la adopción del primer acuerdo, y, caso de no prosperar la iniciativa, sólo podría reiterarse pasados cinco años. Las competencias serían, en una primera fase, las limitadas del artículo 148, e institucionalmente nada se regulaba sobre los órganos de representación y gobierno, ni se establecía que tuvieran potestad legislativa. Las diferencias eran notorias con Cataluña, País Vasco y Galicia, y la ambigüedad caracterizaba el régimen constitucional de las demás Comunidades.

Esta diferenciación entre unas y otras Comunidades no se dio en la Constitución de 1931, y respondía al objetivo de que sólo Cataluña, País Vasco y Galicia tuvieran una autonomía plena y a la creencia de que pasaría el fervor autonómico en las demás Comunidades, una vez promulgada la Constitución. Para sectores políticos importantes, el título VIII de la Constitución debía servir para intentar resolver el problema vasco y catalán, pero no para establecer un nuevo modelo territorial autonómico para todo el Estado. Como acerca-

miento entre ambas posiciones se redactó el artículo 151, que permitiría llegar a la autonomía plena de competencias y con Asamblea Legislativa, Presidente de la Comunidad, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia a los territorios en que pidieran la autonomía todas las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las Provincias que representen la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y que dicha iniciativa fuera ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de electores de cada Provincia, en los términos que estableciera una Ley Orgánica. En el apartado siguiente analizaremos la importancia que este precepto tuvo para llegar a la generalización de las autonomías después de la Constitución.

Las competencias de las Comunidades Autónomas se regularon de forma distinta a como lo hiciera la Constitución de 1931, con tres listas de materias: una de competencias exclusivas del Estado a nivel de legislación y ejecución, otra de competencias compartidas en las que al Estado correspondiera la legislación y a las Comunidades Autónomas la ejecución, y una tercera en la que la competencia exclusiva en materia de legislación y ejecución correspondiera a las Comunidades Autónomas. Se prefirió un sistema de doble lista de competencias de las Comunidades Autónomas (art. 148) y otra de competencias exclusivas del Estado (art. 149), pero ésta con muchos matices, excepciones y distingos, de no fácil interpretación en no pocas ocasiones.

La Constitución reguló el procedimiento de elaboración y modificación de los Estatutos de Autonomía y su contenido, posibilitando que establecieran circunscripciones territoriales propias, mediante la agrupación de Municipios limítrofes.

Se dedicó especial atención a la Hacienda de las Comunidades Autónomas, bajo el principio de solidaridad, y se creó un Fondo de Compensación para gastos de inversión con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales. Es un tema que continúa polémico ya que las Comunidades llevan sus cuentas de lo que aportan y reciben del Estado.

La Constitución creó la figura del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas que se constituyeran, y sus funciones serían las de dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad. Sin embargo, la Constitución no impuso que los servicios periféricos del Estado se acomodaran a los territorios de las Comunidades Autónomas. La Provincia siguió siendo la circunscripción periférica de los servicios

del Estado, y así la concibe la Constitución, y en la mayoría de las Comunidades Autónomas es también la demarcación periférica de los servicios de éstas. La Provincia es también circunscripción electoral para el Congreso y el Senado.

El hecho de que el Senado, siendo Cámara de representación territorial, no se configurara como Cámara de las Comunidades Autónomas se debió, en buena parte, a la incertidumbre de cuál sería el modelo final de organización territorial nacido de la Constitución. También se echa de menos en la Constitución la creación de instituciones y órganos de colaboración, cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su omisión se debe también a la referida incertidumbre. Sin embargo, tanto la pendiente regulación del Senado como la de otros órganos de colaboración favorecedores del funcionamiento del nuevo modelo de organización territorial no merecen prioridad a los partidos nacionalistas que rigen Comunidades Autónomas, en cuanto prefieren las relaciones bilaterales con el Gobierno.

Ninguna Constitución ha prestado tanto interés al tema de los derechos históricos de los territorios forales como la de 1978. Además de ampararlos y respetarlos, la Disposición adicional 1.^a se refirió a su actualización general en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. La elaboración y debate de dicha disposición en el Congreso y en el Senado fue muy polémica y aparece reflejada en los libros de Tomás Ramón FERNÁNDEZ (*Los derechos históricos de los territorios forales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 129) y Miguel HERRERO DE MIÑÓN (*Derechos Históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998, pág. 73). La Disposición transitoria 4.^a regulaba el procedimiento de una posible incorporación de Navarra al Consejo General Vasco, y la Disposición derogatoria derogaba, en cuanto pudieran tener vigencia, las Leyes abolicionarias de 25 de octubre de 1939, en lo que pudiera afectar a las Provincias de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya, y la de 21 de julio de 1876.

El texto constitucional que regula la organización territorial del Estado hay que juzgarlo en un plano político y en un plano jurídico. En el primero hay que reconocer que, en un tema enormemente complicado, tuvo un amplio consenso de los partidos políticos y que incluso los nacionalistas vascos, que formularon reservas a determinados aspectos del mismo, asumieron y protagonizaron el Estatuto nacido del texto constitucional. También desde el punto de vista político mereció un amplio consentimiento popular en el referéndum constitucional.

Desde un punto de vista jurídico, al texto se le ha achacado ambigüedad, inconcreción, establecer un sistema abierto difícil de cerrar,

dejar aspectos que se concretarían con la dinámica política y con la jurisprudencia constitucional, etc. Todo ello es cierto, pero hay que matizarlo, ya que un texto jurídicamente perfecto difícilmente hubiera logrado un consenso político y que la finalidad, más que lograr una obra digna de un seminario académico entre juristas, era conseguir un texto que sumara el más amplio consenso político, compatible con los principios consagrados en el artículo 2 de la Constitución y en su propio Preámbulo.

PARADA VÁZQUEZ, en su trabajo *España ¿una o trina?*, criticó el nuevo modelo de organización territorial y afirmó que «la Constitución de 1978 hizo con el Estado de las Autonomías el gran esfuerzo político de abjurar del elemento esencial en su organización territorial, el centralismo, desorganizando y encareciendo al límite el simple, eficaz y barato modelo de Estado afrancesado que nos legaron los liberales del pasado siglo».

Esa organización territorial centralizada, uniforme y afrancesada nunca fue aceptada en importantes partes del territorio español, y buena prueba de ello son las guerras carlistas y las reivindicaciones estatutarias de Cataluña. Las dos dictaduras del siglo xx derogaron las instituciones autonómicas, y la segunda también los Concierdos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya. Una organización territorial centralizada y uniforme puede ser eficaz, pero la eficacia se pierde ante el rechazo de buena parte del país y ante una realidad pluricultural. La transición no hubiera sido posible manteniendo el sistema centralizado y uniforme, que no sólo era un legado del liberalismo, sino que había sido potenciado por el régimen anterior.

En cuanto al coste del nuevo sistema de organización territorial, debe recordarse que España ingresó en la moneda única cumpliendo las exigencias del Tratado de Maastricht, que tanto afectaban al gasto público, gracias a la colaboración de las Comunidades Autónomas.

3. *El modelo de organización territorial del Estado surgido tras la vigencia de la Constitución*

Ha quedado expuesto cómo de la regulación constitucional de la materia, dado su carácter abierto, podían surgir diversos modelos. Con la Constitución de la República de 1931, a los cinco años de su vigencia, sólo Cataluña y el País Vasco habían visto promulgados sus respectivos Estatutos. El resto del territorio nacional mantenía el modelo territorial de Provincias y Municipios, sin que entre aquéllas y el Estado existiese ninguna entidad territorial. Con la Constitución de 1978, a los cinco años de su vigencia, diecisiete Comunidades Au-

tónomas habían logrado su Estatuto de Autonomía, estableciéndose así, por vez primera, un modelo de organización territorial en el que cualquier parte del territorio del Estado pertenecía a una Comunidad Autónoma, una Provincia y un Municipio. Sólo Ceuta y Melilla quedaron durante mucho tiempo sin configurarse como Comunidades Autónomas, no obstante contemplar tal posibilidad la Disposición transitoria 5.^a de la Constitución.

Las causas de la generalización fueron varias, y entre ellas están, en primer lugar, que a la aspiración popular de la democracia se unió, desde los primeros momentos, la de autonomía, y no sólo en Cataluña, País Vasco y Galicia, exteriorizada en infinidad de manifestaciones y actos reivindicativos; en segundo lugar, que en favor de la autonomía generalizada actuaron la casi totalidad de los partidos políticos; en tercer lugar, que el establecimiento de las preautonomías facilitó el posterior acceso a la autonomía, una vez promulgada la Constitución, y en cuarto lugar, porque tras las primeras elecciones locales de 1979, las Corporaciones nacidas de ellas ejercitaron el derecho a la autonomía previsto en los artículos 143 y 151 de la Constitución.

Tras la promulgación prevista de los Estatutos del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) y Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), surgió un hecho singular que iba a tener consecuencias en el futuro modelo de organización territorial. Me refiero a Andalucía, que en el verano de 1979 consiguió que todas las Diputaciones y casi todos los Ayuntamientos de cada una de sus Provincias ejercitaran el derecho a la autonomía por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución y pidiera el referéndum de ratificación regulado en dicho precepto.

Tras no pocas tensiones, hubo que aprobar la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, convocándose el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica para el 28 de febrero de 1980. El voto afirmativo superó la mitad del censo en todas las Provincias menos en Almería, donde también fue ampliamente mayoritario. Tanto la Unión de Centro Democrático como Alianza Popular recomendaron la abstención o el voto en blanco y, ante hecho tan insólito y los malos resultados electorales de UCD en las elecciones de Cataluña y el País Vasco, se formuló una moción de censura en mayo de 1980, en la que el tema de Andalucía mereció especial atención, llegando el Gobierno a declarar que si Andalucía accedía a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución tendría también las instituciones autonómicas del artículo 152. Esta declaración vino a llenar el vacío

constitucional sobre las instituciones de las Comunidades Autónomas del artículo 143. La fórmula no fue aceptada por los parlamentarios andaluces y nuevamente el tema de Andalucía fue el central en el debate de la moción de confianza presentada por el Gobierno en septiembre y, aunque éste alcanzó mayoría para una fórmula por la que Andalucía accediera a la autonomía, al ser rechazada por la mayoría de las fuerzas con representación parlamentaria en aquel territorio, la cuestión quedó bloqueada. Ante tal situación, el Gobierno y el partido que lo sustentaba aceptaron que Andalucía accediera a la autonomía por la vía del artículo 151 y, a tal fin, se promulgaron las Leyes Orgánicas 12/1980, de 16 de diciembre, que modificó el artículo 8 de la Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum, y la 13/1980, de la misma fecha, de sustitución de la iniciativa autonómica en la Provincia de Almería. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras otro referéndum, se aprobó por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

El debate sobre Andalucía no sólo sirvió para decidir la forma de su acceso a la autonomía, sino que dio lugar a unos pactos autonómicos, en julio de 1991, entre los partidos mayoritarios UCD y PSOE, en los que se estableció la generalización de las autonomías y que las demás Comunidades accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución y que tendrían las instituciones del artículo 152 de la misma, fijándose el año 1983 como fecha límite para la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Los pactos autonómicos fueron precedidos del informe de una Comisión de Expertos, presidida por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA y de la que formaban parte los también Profesores COSCULLUELA MONTANER y MUÑOZ MACHADO, que además tenían la experiencia en el tema desde la creación del Ministerio para las Regiones.

Cuatro Leyes fueron importantes para definir el modelo de organización territorial nacido de la Constitución: la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial; la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que recogió lo que quedó de la LOAPA, tras la sentencia del Tribunal Constitucional que le negó el carácter de Orgánica y de Armonización y que dejó más abierto el modelo de organización territorial del Estado.

Los trece Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades se promulgaron por el siguiente orden: Leyes Orgánicas 7/1981, de 30 de diciembre, para Asturias; 8/1991, de 30 de diciembre (Cantabria); 3/1982, de 9 de junio (La Rioja); 4/1982, de 9 de junio (Murcia);

5/1982, de 1 de julio (Comunidad Valenciana); 8/1982, de 10 de agosto (Aragón); 9/1982, de 10 de agosto (Castilla-La Mancha); 10/1982, de 10 de agosto (Canarias); 13/1982, de 10 de agosto (de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra); 1/1983, de 25 de febrero (Extremadura); 2/1983, de 25 de febrero (Islas Baleares); 3/1983, de 25 de febrero (Comunidad de Madrid), y 4/1983, de 25 de febrero (Castilla y León). Ceuta y Melilla tuvieron sus respectivos Estatutos en tiempo mucho más reciente.

4. Características de dicho modelo

Las características del modelo de organización territorial que configuró al Estado desde la mitad del siglo a 1997 son muy diferentes a las del modelo surgido de la Constitución. Así, frente al Estado unitario surge el modelo de Estado compuesto, frente al Estado centralizado surge el descentralizado y autonómico, y frente al Estado uniforme surge un modelo de más diversidad.

El Tribunal Constitucional, al definir nuestro modelo de Estado, lo ha configurado como compuesto, es decir, formado por varias Comunidades con importantes poderes legislativos y ejecutivos que, con el Estado, configuran el ordenamiento jurídico, que no tiene como leyes únicas las emanadas del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas. En este sentido responde a lo que dice el artículo 2 de la Constitución cuando afirma que la Nación española se integra por Nacionalidades y Regiones. Sin embargo, esa composición no afecta a la indisoluble unidad de la Nación española en la que la Constitución se fundamenta. En el título preliminar de ésta existen elementos unitarios que configuran al Estado no como *primus inter pares* ni como una Federación, sino como algo distinto que se asienta en la soberanía nacional, que reside en el pueblo español, del que emanan los poderes de aquél. En definitiva, la presencia del Estado en el territorio nacional es de naturaleza distinta a la de cada Comunidad en su territorio. El artículo 2 de la Constitución excluye la idea de autodeterminación entendida como derecho a la segregación, y también excluye el modelo territorial de Estado federal o confederal.

Una importante descentralización caracteriza al modelo de organización territorial, que, además de posibilitarse en el título VIII de la Constitución, está expresa en el artículo 103 de la misma, al proclamar que la Administración Pública actúa de acuerdo con el principio de descentralización. Esta descentralización de las Comunidades Autónomas es muy amplia por cuanto afecta a la potestad legislativa y ejecutiva y por el volumen de competencias y medios

económicos que les han sido transferidos. Es una descentralización autonómica en cuanto el Gobierno carece de potestades para la elección de los cargos de las Comunidades y para el control de sus leyes y actos. El artículo 153 de la Constitución pone en manos del Tribunal Constitucional, de la jurisdicción contencioso-administrativa y del Tribunal de Cuentas el control de las Comunidades Autónomas, correspondiendo el control al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, sólo en los casos en que haya delegado funciones en dichas Comunidades. El buen funcionamiento del modelo de organización territorial nacido de la Constitución requiere el juego de los principios de lealtad constitucional, cooperación, colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas. Ello no impide que éstas puedan plantear sus reivindicaciones.

El Estado, no el Gobierno, tiene competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 de la Constitución) y para dictar leyes de armonización en materia de la competencia de las Comunidades Autónomas, cuando lo exija el interés general, con apreciación de esta necesidad por mayoría absoluta de cada Cámara. Las competencias en materia económica son del Estado en lo principal en cuanto se pretende un mercado nacional único, y el artículo 139 proclama que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio.

La relación de descentralización es distinta entre el Estado y las Corporaciones Locales, y su regulación está contenida más en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que en la Constitución, aunque ésta, en su artículo 137, proclama su autonomía, y en el 140 se garantiza específicamente la de los Municipios. En el sistema actual ha desaparecido la designación de Alcaldes y Presidentes por el Gobierno, y también el excesivo control gubernativo de los actos de las Corporaciones Locales, manteniéndose el acceso directo a los órganos judiciales contra sus actos. Los servicios de estas Corporaciones son regulados, según las competencias, por el Estado o/y por las Comunidades Autónomas. En la actualidad se debate un denominado «Pacto Local», con el que se quiere robustecer la vida de las Corporaciones Locales, en el que subyace la idea de que su descentralización ha quedado en un segundo plano ante la de las Comunidades Autónomas. La descentralización se plantea también no sólo entre el Estado y las Corporaciones Locales, sino también entre las Comunidades Autónomas y dichas Corporaciones.

La reciente Ley Orgánica 7/99, de 21 de abril, pone, por primera vez, en manos de las Corporaciones Locales, la posibilidad de plan-

tear conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional frente a las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que vulneren la autonomía local, constitucionalmente garantizada. Se trata de una importante novedad en nuestro Derecho Público, consecuencia de la Carta Europea sobre autonomía local, ratificada por España el 24 de enero de 1989. Estos conflictos pueden plantearlos el Municipio o Provincia que sea destinatario único de la Ley, o un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el territorio y representen como mínimo un sexto de la población del mismo o el número de Provincias que supongan la mitad de la población de dicho ámbito. Para plantear el conflicto es preceptivo, aunque no vinculante, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. La novedad que resumimos plantea la interrogante de si va a servir para defender la autonomía local o para desgastar al adversario político, en definitiva, si la defensa de la autonomía local va a estar o no, por encima de los intereses de partido. Especial mención merece el hecho de que los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas que informan los anteproyectos de leyes, han de ser también quienes informen, previamente, los conflictos contra las mismas por atentar a la autonomía local.

El modelo de organización territorial nacido de la Constitución se caracteriza también por combinar los principios de uniformidad y variedad. Los Estatutos de Autonomía son normas singulares que consagran diversidades para cada Comunidad dentro de la uniformidad que marcan los preceptos constitucionales. Sin embargo, es evidente el parecido entre los diversos Estatutos, por lo que se vuelve a una relativa uniformidad. A pesar de ello, la Constitución consagra diversidades y diferenciaciones, y entre ellas la que establece el artículo 2 entre Nacionalidades y Regiones, aunque queda sin concretar qué territorios se integran en uno y otro concepto, por lo que hay que remitirse a los Estatutos de Autonomía que definen como Nacionalidades a otras Comunidades distintas de las de Cataluña, País Vasco y Galicia. Además, la Constitución no establece un régimen distinto para unas y otras.

La Constitución establece distintos sistemas de acceso a la autonomía, que ya hemos analizado, y diversos regímenes orgánicos y jurídicos para las que accedan por una y otra vía. Un gradualismo se ordena para las que lo hicieran por la iniciativa del artículo 143, en el sentido de que, según el artículo 148.2, transcurridos cinco años y mediante la reforma de los Estatutos, podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Transcurrieron más de diez años sin que se produjera la ampliación. En la actualidad se están elaborando los nuevos Estatutos. Canarias

y la Comunidad Valenciana obtuvieron sendas leyes de delegación de amplias competencias del Estado.

El referido gradualismo tiende a igualar las competencias de las Comunidades Autónomas a fin de que, en lo posible, el Estado tenga también las mismas competencias en todas las partes del territorio. No obstante, existe una importante diferencia entre los Estatutos del País Vasco, Cataluña, el País Vasco y Andalucía y los demás, ya que sólo aquéllos se sometieron a referéndum. En Andalucía hubo dos, el de ratificación de la iniciativa autonómica y el de aprobación del Estatuto. Los de las demás Comunidades no se han sometido a referéndum.

Evidentemente, restringir la autonomía sólo a Cataluña, País Vasco y Galicia hubiera producido más variedad en la organización territorial, pero esa solución difícilmente hubiera sido admitida por los demás territorios y ninguna Constitución entre nosotros consagró tal diversidad. Sería conveniente reflexionar cuál hubiera sido nuestra vida política y administrativa de haber sido ése el modelo de organización territorial.

La generalización de las autonomías no consagra una uniformidad absoluta, y basta comparar las distintas Comunidades Autónomas para comprobar las diferencias existentes. El caso del País Vasco es significativo y, así, encontramos las siguientes: normalización de lengua propia, régimen especial de los Territorios Históricos que la configuran y de sus relaciones con los Municipios, Derecho Civil foral, Concierdos Económicos de cada uno de sus Territorios con el Estado, Cuerpos propios de Policía, derogación de las leyes abolicionarias, norma constitucional sobre actualización de derechos históricos, regulación del procedimiento de incorporación de Navarra al País Vasco, régimen tributario en herencias entre padres e hijos, diferenciación de los territorios vascos en infinidad de leyes estatales, etcétera.

Con independencia de las singularidades de cada Comunidad, hay que mencionar las que pueden producir las leyes de cada una de ellas en las materias de sus respectivas competencias. Materias como las de urbanismo, agricultura, servicios sociales, cultura, autoorganización, etc., son susceptibles de una normativa autonómica creativa y adaptada a las singularidades de los respectivos territorios. En cualquier caso, hay que recordar que la variedad en sí es sólo un valor cuando responde a una realidad y a una necesidad o conveniencia debidamente justificada, pero no cuando pretende consagrar privilegios improcedentes.

En España constituyen hechos singulares las Comunidades de los archipiélagos de Canarias y Baleares con el régimen de sus Cabildos

Insulares, extendidos a la segunda desde la preautonomía, con la denominación de Consejos Insulares. Canarias tiene, además, un régimen fiscal propio, consagrado en la Disposición adicional 3.^a de la Constitución. Asimismo, Navarra y Alava conservan su régimen de Conciertos Económicos, y Ceuta y Melilla, en su singularidad de ciudades españolas en el norte de Africa, tienen sus respectivos Estatutos de Autonomía, previstos en la Disposición adicional 5.^a de la Constitución, y peculiaridades de carácter fiscal.

5. *El ingreso de España en Europa y el modelo de organización territorial*

La incorporación de España a las Comunidades Europeas va a afectar al modelo de organización territorial porque a Europa se traspasan no sólo competencias del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas, y porque decisiones que afectan a éstas se van a adoptar en Bruselas, lo que les lleva a pretender participar en la representación española en las sesiones de los órganos comunitarios y en ejecutar en España los Reglamentos y Directivas en materias de su competencia. El modelo de participación de los Länders alemanes se ha invocado para aplicarlo entre nosotros.

El Real Decreto 2105/1996 crea la Consejería de Asuntos Autonómicos en la representación permanente de España en la Unión Europea, para informar a las Comunidades Autónomas, muchas de ellas con oficinas abiertas en Bruselas. La Ley 4/1997, de 13 de marzo, crea la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, como órgano de colaboración y cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas para la participación de las Comunidades en la formación de la voluntad del Estado y en la ejecución del Derecho Comunitario.

En el terreno político, determinados sectores del nacionalismo vasco proclamaron que el País Vasco encontraba mejor su sitio en Europa que no en España, y que preferirían relacionarse con España a través de Europa que no a la inversa.

No hay que olvidar que la desaparición de aduanas interiores en Europa no haría perder el mercado nacional a los países que se escindieran del Estado al que pertenecen, aunque tuvieran que ser admitidos como un nuevo Estado en Europa.

En este aspecto, tanto la Unión Europea como los Estados que la integran han mostrado lealtad hacia los otros Estados que forman parte de ella al no fomentar los nacionalismos interiores existentes en dichos Estados y al combatir el terrorismo que desde sus territorios

intenta desestabilizar a otros miembros de la Unión. La Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa no admitió la reclamación del Parlamento vasco sobre presos etarras, basándose en la falta de legitimación y en no haberse agotado las vías judiciales internas.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales han obtenido importantes cantidades de los distintos fondos europeos para financiar proyectos de su interés, y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales colaboraron con el Estado para superar los requisitos económicos de Maastricht que permitieron a España estar en la moneda única europea desde el primer momento, colaboración que habrá que mantener en el futuro.

Si el Tratado de Roma no establecía instituciones regionales, el artículo 198.A del Tratado de Maastricht creó como órgano consultivo el Comité de Regiones y Ciudades, en el que España cuenta con veintiún miembros.

6. *¿Crisis del modelo de organización territorial del Estado de las Autonomías?*

En las dos últimas legislaturas, los partidos ganadores no tuvieron mayoría absoluta ni suficiente para gobernar en solitario y tuvieron que hacerlo con la colaboración de partidos nacionalistas —CiU, PNV, Coalición Canaria— mediante pactos de gobernabilidad que ni constituyen coaliciones de gobierno ni pactos de legislatura. Gracias a esa colaboración del día a día, han obtenido grandes beneficios para sus Comunidades, han tenido gran protagonismo en la vida nacional y han conseguido importantes modificaciones legislativas como la financiación autonómica, supresión de los Gobernadores Civiles, legislación portuaria y del suelo, etc. Esta participación nacionalista en la gobernación del país y los horizontes de alguno de estos partidos han llevado a algunos a pensar en un cambio en el modelo territorial de organización del Estado y a una segunda transición.

A partir del mes de julio de 1998 han venido celebrándose reuniones políticas y de trabajo entre representantes de CiU, PNV y el Bloque Gallego, de las que han salido declaraciones en las que se manifestaba que todavía está pendiente la articulación, después de la Constitución, del Estado español como un Estado plurinacional. En otros documentos que, según se dijo, eran de mero trabajo se aludía a la naturaleza confederal del Estado configurado por Cataluña, País Vasco, Galicia y España. También consideraban superado el modelo de organización territorial del Estado de las Autonomías.

Coincidieron con estas reuniones hechos importantes en septiem-

bre de 1998, como fueron el cese unilateral e indefinido del terrorismo por parte de ETA y el pacto de Estella de los nacionalistas vascos, con la clara reivindicación de autodeterminación, e incluso independencia, para los territorios que actualmente forman la Comunidad Autónoma del País Vasco, Navarra y los Departamentos vasco-franceses.

En el año largo que ha transcurrido desde el cese del terrorismo han sucedido importantes acontecimientos en el País Vasco. Las elecciones autonómicas, europeas y locales evidencian que Alava y Navarra no se sumarían a un Estado independiente de España, y nada digamos de los Departamentos vasco-franceses, en cuyos Municipios los votos nacionalistas son minoritarios. En la Asamblea de Electos de la denominada Euskalerría, constituida tras las elecciones municipales de 1999, en un total de 6.444 cargos, sólo asistieron 1.778, siendo minoritaria la representación de Concejales asistentes de Alava (159 de 409 posibles), de Navarra (271 de 1681) y de los Departamentos vasco-franceses (24 de 2.223). Tampoco asistieron los Alcaldes de Alava, Navarra y Guipúzcoa, HH ha anunciando que no se presentarán a las elecciones generales, y ETA ha anunciado que vuelve al terrorismo.

En todo proceso de autodeterminación y de independencia juegan tres voluntades: la de la población del territorio a independizar, la de la población del territorio del que pretenden independizarse y la de la Unión Europea y la Comunidad internacional. Por los resultados electorales, no parece que Alava, Navarra y los Departamentos franceses se sumaran a un Estado independiente de España y de Francia. La población del resto de España y de Francia hay que pensar que sería contraria a la separación y a cualquier reforma constitucional que la posibilitara. La Unión Europea no parece tampoco interesada en el cambio de fronteras de los Estados que la integran. Sin entrar en otras consideraciones, no parece muy viable tal planteamiento de independencia.

Si examinamos las elecciones autonómicas catalanas de 1999 observamos que las dos fuerzas nacionalistas han perdido votos, porcentaje de votos y escaños y que CiU para constituir la Mesa del Parlamento y para formar el Consejo de Gobierno ha pactado con el PP, comprometiéndose a no promover una reforma del Estatuto en la próxima legislatura. Había expectación por estas elecciones, posteriores a la Declaración de Barcelona y posteriores reuniones de los partidos nacionalistas (PNV, CiU y Bloque Nacionalista Gallego). La abstención ha sido mayor que en las últimas autonómicas y mucho mayor que en las generales.

La Intelligence Unit del The Economist, al referirse, en un infor-

me sobre España, al Estado de las Autonomías, dice textualmente: «En el plazo de veinte años el país se ha transformado de uno de los Estados europeos más centralizados en uno de los descentralizados...» Al comentar este informe Emilio LAMO DE ESPINOSA («El País» del 8-11-99), afirma que ello es cierto y la prueba de la alta legitimidad de que goza el Estado de las Autonomías la ofrecen los sondeos de oposición pública y que es estudiado por numerosos expertos extranjeros. Hoy las Comunidades Autónomas gestionan casi el 30 por 100 del gasto público y, en breve ese porcentaje superará el 35 por 100. Ha sido un éxito —añade— y goza de notable legitimidad, que crece a medida que pasa el tiempo.

El citado autor se plantea la doble paradoja de que El País Vasco y Cataluña, que fueron los que más lucharon por la autonomía, consideren superado el Estado de las Autonomías y agotados sus respectivos Estatutos y la no menor de que los votantes de esos territorios *van dejando de creer en el victimismo* y parecen estar cada día más satisfechos con lo que insatisface a algunos de sus representantes. Emilio LAMO DE ESPINOSA llega a preguntarse «¿a quién representan o para quién gobiernan esos nacionalistas que exigen soberanía (compartida o no), que declaran muertos los Estatutos gracias a los cuales gobiernan?».

El modelo de organización territorial que llamamos Estado de las Autonomías es el resultado de un largo y difícil proceso de consenso, iniciado antes de la Constitución, profundizado durante su elaboración y mantenido en la dinámica posterior a su promulgación, y las encuestas ofrecen un alto grado de aceptación popular sobre el mismo. Comprendo que es preocupante que los nacionalistas del País Vasco y Cataluña, consideren agotados sus respectivos Estatutos, en cuya elaboración participaron decisivamente y que fueron refrendados popularmente pero cuando leo alguna de las escasas fórmulas que se nos ofrecen sobre el llamado Estado plurinacional, con modificación de la Constitución o con simple relectura de la misma, comprendo la enorme dificultad de que alcancen un grado de consenso parecido al que tuvo y tiene el actual modelo de organización territorial. Ni la vuelta a la centralización, ni al federalismo, ni las fórmulas confederales, ni mucho menos la autodeterminación, constituyen, hoy por hoy, alternativas de consenso frente al sistema de organización territorial que tenemos, y ello admitiendo que la Constitución encierra todavía posibilidades de resolver, en solidaridad, muchas de las cuestiones que se plantean.