

EL SISTEMA DESCENTRALIZADOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978*

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

I. EL PLURALISMO DE RÉGIMENES TERRITORIALES DIVERSOS EN EL ANTIGUO RÉGIMEN. EL INICIO DE UN ESTADO UNITARIO EN LOS DECRETOS DE NUEVA PLANTA A PARTIR DE 1707.—II. LAS EXCEPCIONES «FORALES» AL RÉGIMEN UNITARIO: 1. *La formalización legal de los regímenes forales tras las guerras carlistas. La Ley de 25 de octubre de 1839.* 2. *El contenido según la Constitución de los fueros navarros y vascos: a) Navarra. b) País Vasco.*—III. LOS ORÍGENES DEL REGIONALISMO CATALÁN. PRAT DE LA RIBA. LA MANCOMUNIDAD CATALANA, 1913. EL SURGIMIENTO EN LA PRIMERA POSTGUERRA EUROPEA DEL PRINCIPIO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS. LA REPÚBLICA DE 1931 Y LA *GENERALITAT* DE CATALUÑA. LA INTRODUCCIÓN DEL SISTEMA DE AUTONOMÍAS REGIONALES Y EL ESTATUTO CATALÁN DE 1932. LA REVOLUCIÓN DE 1934 EN ASTURIAS Y CATALUÑA Y LA SUPRESIÓN DEL ESTATUTO CATALÁN HASTA LAS VÍSPERAS DE LA GUERRA CIVIL.—IV. LA REAPARICIÓN DE UNA RESUELTA TENDENCIA DESCENTRALIZADORA EN EL MOMENTO DEL CAMBIO POLÍTICO. LA RECUPERACIÓN DEL MODELO REGIONAL DE 1931, A TRAVÉS DE SU OBJETIVIZACIÓN POR LA DOCTRINA Y LA EXPERIENCIA ITALIANAS. LA DECLARACIÓN INICIAL DEL PRIMER GOBIERNO SUÁREZ (JULIO 1976) A FAVOR DE LAS AUTONOMÍAS REGIONALES. LOS RÉGIMENES «PREAUTONÓMICOS» Y LA APROBACIÓN POSTCONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—V. LA ADOPCIÓN DEL SISTEMA DE ESTATUTOS PROPIOS DE CADA AUTONOMÍA, SEGÚN EL MODELO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931. EL «PRINCIPIO DISPOSITIVO» EN LA DETERMINACIÓN FINAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO.—VI. LOS «PACTOS AUTONÓMICOS» DE 1981. LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y LA RECUPERACIÓN DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL. EL CIERRE DEL SISTEMA AUTONÓMICO. UNA VALORACIÓN POLÍTICA DEL SISTEMA AUTONÓMICO RESULTANTE.—VII. LAS REVISIONES DEL SISTEMA AUTONÓMICO. LA PRIMERA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 148.2 DE LA CONSTITUCIÓN, 1992-1994. LA SEGUNDA, EN 1996-1998, PARA LEVANTAR LAS LIMITACIONES CONVENCIONALES RECOGIDAS EN LA PRIMERA REDACCIÓN ESTATUTARIA. LA TERCERA ETAPA, ABIERTA EN REVISIÓN DE ESTATUTOS TRAS 2006 Y LA APARICIÓN DE SERIOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD.

I

Desde su unificación con el reinado de los Reyes Católicos, España fue una simple unión personal de una pluralidad de reinos diversos, cada uno de los cuales mantenía íntegros sus regímenes propios con arreglo a los cuales el Rey común debía ejercer sus poderes en el respectivo territorio. Frente al esquematismo que resulta de la caracterización del Estado de la Edad Moderna como una unidad política

* Este trabajo forma parte de la obra colectiva *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XLIII, 1, *La España de las Autonomías*, dirigida por Juan Pablo FUSI y Guadalupe GÓMEZ FERRER, Espasa-Calpe, Madrid, 2007.

caracterizada por un poder absoluto, al que se dio el nombre técnico de soberanía, en España los sucesivos Reyes de la Casa de Austria que sucedieron a la monarquía de los Reyes Católicos carecieron notoriamente de un poder de esas características, un poder general y abstracto, capaz de quebrantar cualquier título o limitación que históricamente se habían ido estratificando. El Rey lo era de cada uno de los reinos peninsulares que se habían concentrado alrededor de la Corona de Castilla, y debían acomodar al régimen propio de cada reino el ejercicio de sus poderes en el respectivo territorio. Felipe II, que dominaba el mundo, lo experimentó de una manera dolorosa cuando en su duro enfrentamiento personal con su Secretario, Antonio Pérez, descubrió su impotencia frente a las instituciones aragonesas, en concreto la bien singular del Justicia.

El Conde Duque de Olivares pretendió, desde su «Gran Memorial»¹ de 1624, en el que formuló su programa de renovación, hasta cuando intentó formalizar, ya en el cénit de su poder, una «Unión de Armas», *multa regna sed una lex*, que hubiese roto ese particularismo y concentrado en la magistratura del Rey una potestad única, absoluta y uniforme en su ejercicio, pero aun él se encontró con formidables resistencias que le forzaron a desistir del proyecto.

La entrada en juego de la dinastía Borbón tras la muerte de Carlos II va a reabrir resueltamente ese empeño de reducir esa pluralidad de reinos a un solo régimen, el que procedía de las tradiciones del Reino de Castilla, que era el más favorable a la potestad regia por la preeminencia que el Rey había sabido ganar en el largo período bélico de la Reconquista. Felipe V aprovechó la victoria sobre su adversario el Archiduque Carlos en la batalla de Almansa (1707) para dictar inmediatamente el primero de sus Decretos de Nueva Planta, el de 29 de junio de 1707, que pasará a ser la Ley I del Título III de la *Novísima Recopilación* de 1804. Dice así esta Ley:

«Considerando haber perdido los Reynos de Aragon y de Valencia, y todos sus habitadores por la rebelion que cometieron, faltando enteramente al juramento de fidelidad que me hicieron como a su legítimo Rey y Señor, todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades que gozaban, y que con tal liberal mano se les habian concedido, así por mí como por los Señores Reyes mis predecesores, particularizándolos en esto de los demas

¹ Vid. J. H. ELLIOT, *El Conde-Duque de Olivares*, trad. esp., Crítica, Barcelona, 1990, págs. 192 y ss. y 251 y ss.

Reynos de esta Corona; y tocándome el dominio absoluto de los referidos Reynos de Aragon y de Valencia, pues a la circunstancia de ser comprendidos en los demás que tan legítimamente poseo en esta Monarquía, se añade ahora la del justo derecho de la conquista que de ellos han hecho últimamente mis Armas con el motivo de su rebelion; y considerando tambien, que uno de los principales atributos de la Soberanía es la imposicion y derogacion de leyes, las quales con la variedad de los tiempos y mudanza de costumbres podria yo alterar, aun sin los graves y fundados motivos y circunstancias que hoy concurren para ello en lo tocante a los de Aragon y Valencia; he juzgado por conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo) abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observadas en los referidos Reynos de Aragon y Valencia; siendo mi voluntad, que estos se reduzcan a las leyes de Castilla, y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en ella y en sus Tribunales, sin diferencia alguna en nada; pudiendo obtener por esta razon mis fidelísimos vasallos los Castellanos oficios y empleos en Aragon y Valencia, de la misma manera que los Aragoneses y Valencianos han de poder en adelante gozarlos en Castilla sin ninguna distinción; facilitando yo por este medio a los Castellanos motivos para que acrediten de nuevo los efectos de mi gratitud, dispensando en ellos los mayores premios, y gracias tan merecidas de su experimentada y acrisolada fidelidad, y dando a los Aragoneses y Valencianos recíproca e igualmente mayores pruebas de mi benignidad, habilitándolos para lo que no lo estaban, en medio de la gran libertad de los fueros que gozaban antes, y ahora quedan abolidos: en cuya consecuencia he resuelto, que la Audiencia de Ministros que se ha formado para Valencia, y la que he mandado se forme para Aragon, se gobiernen y manejen en todo y por todo como las dos Chancillerías de Valladolid y Granada, observando literalmente las mismas

regalías, leyes, prácticas, ordenanzas y costumbres que se guardan en estas, sin la menor distinción y diferencia en nada...».

Puede observarse en esta Ley capital que el monarca extrema las razones para justificar en títulos diversos la trascendental medida de establecer un reino al fin unitario, que consolidaría en una entidad política única el conglomerado de reinos y señoríos diversos cuya suma constituía hasta entonces el contenido del poder del Rey de España. Invoca, en efecto, el título hereditario («ser comprendidos en los demás que tan legítimamente poseo en esta Monarquía»); el derecho de «la conquista que de ellos han hecho últimamente mis Armas»; el derecho de soberanía, así llamada con explicitud por vez primera, que es propio de su poder regio («uno de los principales atributos de la soberanía es la imposición y derogación de Leyes»), aunque pone el énfasis sobre todo en el título de la traición del Reino de Aragón al faltar al juramento de fidelidad, porque resultaba que el delito de traición era el más grave en el antiguo derecho, cuya infamia era incluso perpetuamente transmisible a todos los herederos (delito al que las Partidas dedica todo el Título II de la Partida séptima, «uno de los mayores yerros e denuestos en que los omes pueden caer», con seis Leyes concretas, para especificar todas las gravísimas consecuencias de quien lo comete, por ser «cabeza de todos los males»). Posteriormente, Felipe V se esforzó en precisar que la decisión no se refería a las personas, sino al régimen político del territorio, según se recoge en la propia *Novísima* (Leyes 2 y 3 del mismo Título III del Libro III), que precisan que esa supresión se refiere sólo al «modo de gobernarse los Reynos y pueblos, que han de ser comunes para todos... porque *mi Real intención es que todo el continente de España se gobierne por unas mismas Leyes*».

II

La unidad del Reino así lograda no fue, sin embargo, perfecta. Por el mismo criterio de su fidelidad sin mácula al nuevo Rey Borbón en la Guerra de Sucesión, el monarca mantuvo *de facto* los fueros de las provincias vascas y las del Reino de Navarra, decisión cuya trascendencia efectiva no se apreciaría hasta más de un siglo después.

1. *La formalización legal de los regímenes forales tras las guerras carlistas*

Navarra, en concreto, continuó siendo un «Reino de por sí» (en la expresión de los foralistas posteriores) en la época borbónica, con Cortes periódicas, que se reunieron a lo largo de todo el siglo XVIII y aun en 1818 y 1819, aunque el restablecimiento de la Constitución de Cádiz en el trienio liberal (1820-1823) supuso una vuelta al sistema unitario peninsular que resultaba de dicha Constitución. La desaparición del trienio liberal por los cien mil hijos de San Luis permitió a Navarra restaurar su régimen propio y reunir Cortes aun en 1828 y 1829. El Estatuto Real de 1834 suponía también la supresión de esos particularismos, pero éstos se abrieron paso en la primera guerra carlista, a cuyo sentido original del legitimismo quedó unido como ideología de fondo el fuerismo, que obtendría finalmente de su unión a esa ideología integrista un inesperado reforzamiento. El siguiente paso es ya el Convenio de Vergara de 1839, que pone fin a dicha guerra, en el que «el Capitán General don Baldomero Espartero *recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros*». Esa recomendación dio lugar a la Ley de 25 de octubre de 1839, que constituirá el texto esencial para la continuación de los fueros vascos y navarros y su inesperado regreso en la evolución política sucesiva, hasta hoy mismo, aunque desde una perspectiva general pueda resultar sorprendente. El artículo 2.º de esta Ley dispuso que

«el Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el General de la Nación y de la Constitución de la Monarquía».

En esa negociación ulterior, los vascos, más fundamentalistas, se retiraron enseguida, en tanto que los navarros mantuvieron tenazmente la negociación hasta llegar a la Ley de 16 de agosto de 1841. Los negociadores navarros aceptaron la supresión de las Cortes y de instituciones incompatibles, en efecto, con «la unidad constitucional de la monarquía», como «el pase foral» o la exención del servicio militar, o la existencia de un sistema judicial específico, pero consiguieron, sorprendentemente, que se reconociese de manera formal su ré-

gimen foral: sujeción de los Ayuntamientos a la Diputación Provincial, un régimen especial para ésta, con un órgano de gobierno concentrado de siete diputados nombrados por las cinco merindades en que estaba dividida la provincia y, como más relevante, un régimen de cupo contributivo global al Estado, que suponía la correlativa asunción por la Diputación de la Administración interior que en el resto del territorio nacional ejercía en las provincias la Administración del Estado. Este régimen se mantuvo incambiado durante más de un siglo y va a penetrar incluso, como veremos, sobre el texto constitucional de 1978. Sobre esta base, apenas explícita, Navarra mantuvo su singularidad de régimen hasta la Constitución de 1978. La segunda guerra civil carlista, en la que también Navarra fue beligerante, concluyó con una confirmación de este régimen.

Las Provincias Vascongadas no dispusieron hasta el momento de la guerra civil de 1936, casi cien años después, de otro reconocimiento foral que el inespecífico de la Ley de 25 de octubre de 1839, que remitía a un «arreglo foral» ulterior, que en realidad no llegó a formalizarse nunca en el caso vasco (al contrario que en Navarra, como hemos visto). La indeterminación de dicha Ley fue de hecho suplida por una serie de Reales Decretos y simples Órdenes ministeriales que, *en tanto se llegaba a ese «arreglo»* entrevisto y nunca concretado, regulaban de forma ocasional y teóricamente provisional una serie de cuestiones que las provincias vascas acertaron a integrar *de facto* como característico de sus míticos fueros.

El importante libro del profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*², ha hecho lo que es quizás la primera y más autorizada clarificación del contenido de esos famosos, vagos, erráticos, míticos y apenas precisados «fueros» vascos, que acaso han tenido en su imprecisión su mayor fuerza fáctica, clarificación llevada a cabo con la técnica «iuspublicística» necesaria para explicar este elemento atípico de nuestro Estado constitucional.

2. *El contenido según la Constitución de los fueros navarros y vascos*

La disposición adicional primera de la Constitución de 1978 dispuso:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.»

² T. R. FERNÁNDEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Cívitas-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Y, a su vez, la disposición derogatoria de la propia Constitución dispone:

«En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876»³.

Ha sido la primera vez en nuestra historia en que el sistema foral ha sido incluido en el texto constitucional.

Entre estas reglas de la Constitución de 1978 y el final de la primera guerra carlista (1839) se había desarrollado el «sistema foral» de Navarra y las provincias vascas, cuyo contenido esencial esquematizaremos brevemente.

a) *Navarra.*

Ya hemos transcrito lo dispuesto por la Ley de 25 de octubre de 1839. Navarra entabló seriamente la negociación a que se apelaba, la cual mantuvo con tenacidad y firme criterio, y de la misma resultó la importante Ley de 16 de agosto de 1841, que constituyó una base sólida de su efectivo y sustancioso régimen foral, mantenido en los términos que esta Ley estableció hasta la Constitución de 1978. Por supuesto, Navarra tuvo que renunciar a todo lo que en su antiguo *status* no respetaba «la unidad constitucional de la Monarquía», como su condición de Reino y peculiaridades como el famoso «pase foral», que

³ Esta Ley, que se dicta cuando la Orden de 6 de abril del mismo año 1876 había fijado un plazo perentorio de veinte días para que las provincias afectadas nombraran dos comisionados con objeto «de preparar los proyectos de Ley que resuelvan definitivamente la cuestión», había sido inútil y el Gobierno central no extrajo de la incomparecencia de las provincias vascas la conclusión del final de los fueros, sino que autorizó al Gobierno para acordar, dando audiencia previa a las tres provincias, «si lo juzga oportuno, todas las reformas que exijan así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación». Acababa de concluir la última guerra carlista, pero el Gobierno no utilizó nunca esa delegación expresa para suprimir los fueros. Cfr. T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 65.

permitía a las autoridades propias de Navarra vetar la aplicación en su territorio de cualquier Ley o decisión del Gobierno central, la exención del servicio militar de los naturales del Reino, un régimen aduanero propio y una organización judicial también singular.

El Real Decreto de 15 de diciembre de 1840 adelantó ya un régimen foral provisional (porque las dos comisiones negociadoras habían llegado ya a un acuerdo, que es, con alguna pequeña excepción, el mismo que recogerá la Ley de 1841), no sin destacar en su expresivo Preámbulo

«la buena fe con que la provincia de Navarra, su Diputación [nombre histórico de su propio órgano ejecutivo, que resultó providencial para facilitar su tránsito al régimen provincial general, que usaba ya esta misma denominación] y los comisionados de ella se han presentado desde que comenzó a tratarse este asunto y durante las conferencias que para su arreglo definitivo se han tenido. Animados del *más vivo deseo de identificarse con la nación de que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes, jamás han insistido en las que se les manifestaban eran contrarios al principio de unidad y en todo han mostrado de modo inequívoco su españolismo* y que no fue mentido, ni encubrió siniestras miras, el abrazo de Vergara»,

sentimiento que creo que no ha variado hasta hoy, de modo que su régimen foral no ha derivado nunca —y esto es esencial— en pretensión secesionista.

Con ese espíritu se negoció la Ley de 16 de agosto de 1841, que definió el régimen foral constitucional de Navarra hasta que tomó nuevos rumbos tras la Constitución de 1978⁴. Esta Ley es, aunque algo prolija, extraordinariamente simple:

- reconoce un régimen especial para la composición de la Diputación Provincial (a la que enseguida se llamará en Navarra «Diputación *foral*»): siete miembros nombrados por las cinco merindades (uno por cada una, salvo las de Pamplona y Tude-

⁴ Sobre los fueros navarros son ineludibles los estudios de Jaime I. DEL BURGO. Vid., en especial, su *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987 (con Prólogo mío).

la, que nombrarán dos); queda así «foralizada» una entidad local supramunicipal y el propio carácter de la Diputación, con su superioridad jerárquica sobre todos los demás entes locales;

- mantiene la administración especial de «los montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas y otros comunes», lo que supone un poder directo de la Diputación sobre este ramo de la Administración Local;
- se regula el monopolio fiscal de la sal;
- se mantiene la exención del viejo arbitrio del «papel sellado» o timbre en Navarra;
- y la regla esencial, la del artículo 25, que establece el régimen del cupo global o de «única contribución directa», que se fija entonces en la cifra de 1.800.000 reales anuales, de los que aún se rebajan 300.000 por gastos «de recaudación y quiebra»; la Diputación foral asume, consecuentemente, la titularidad de los impuestos directos del Estado (hoy con la excepción del Impuesto sobre el Valor Añadido).

Queda, pues, formalizado el «arreglo foral» con Navarra como resultado de la negociación plasmada en la Ley de 16 de agosto de 1841, a la que más adelante se llamará en Navarra «Ley paccionada» o Ley pacto, cuya eventual modificación para ser efectivamente vinculante debería acordarse por las dos partes mediante un nuevo pacto entre ambas, Estado y Diputación foral⁵. Esta tesis no fue nunca reconocida por el Estado, hasta que en la época final del franquismo se dictó el llamado «Fuero Nuevo de Navarra», que es, como se recoge en el título mismo de la Ley, la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, prevista por una Ley tan ordinaria como el Código Civil, Ley 1/1973, de 1 de marzo. Esta Ley no fue aprobada por ningún poder legislativo navarro, que hacía más de un siglo que había desaparecido, y ni siquiera sometida a las Cortes españolas de la época, sino que se dictó usando el General Franco el poder legislativo propio y exclusivo

⁵ En el libro citado de J. I. DEL BURGO, pág. 42, se atribuye esta calificación de la Ley al Ministro navarro José ALONSO, en una obra publicada en 1848, *Recopilación y comentario de los Fueros y Leyes del Antiguo Reino de Navarra*, en cuya pág. 32 dice que la Ley «es un contrato en el que cediendo Navarra muchas y muy preciosas libertades y exenciones, le prometen el gobierno y las Cortes la conservación de otras que no son sin embargo como las cedidas y renunciadas». Esta idea, completamente ocasional y casi fortuita, se convertirá, sorprendentemente, más de un siglo después en la esencia misma del foralismo navarro, como veremos. Cfr., igualmente, J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona, 1989. Del mismo J. I. DEL BURGO, *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Pamplona, 1996.

que se había reservado tanto en la primera Ley de las Cortes españolas de 1942 como en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, disposición transitoria primera⁶.

Como ya hemos notado, la Constitución de 1978 incluyó una disposición adicional primera que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», aunque sin precisar siquiera cuáles son los mismos, si bien la disposición derogatoria única, apartado 2, se refiere explícitamente a las tres provincias vascas, aunque no a Navarra.

Debe notarse que en el reconocimiento de los «derechos históricos de los territorios forales» en la disposición adicional primera se precisó que:

«La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Esa fórmula inespecífica de «derechos históricos» permitió a los foralistas navarros elevar la concepción «paccionada» de su régimen propio, hasta ese momento sólo reconocida desde la perspectiva del Estado en la citada Compilación del Derecho Civil de Navarra, en las mismas vísperas del final del franquismo, a un nivel superior a la fuerza de Ley ordinaria y va a pasar a ser, de manera resuelta, el eje matriz de su Estatuto de Autonomía⁷, que, con el título singularizador de «Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra» (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto), consagró definitivamente el concepto mismo de régimen «paccionado», explícito en su Exposición de Motivos como en su contenido regulatorio: se llama expresamente «Ley Paccionada» a la de 1841 —arts. 2, 46—, mantiene el régimen tradicional de «Convenio económico» bilateral al que se refiere como «*dada la naturaleza paccionada de los Convenios eco-*

⁶ La fórmula promulgatoria dijo, en primera persona: «Habiéndome sido elevado por el Ministro de Justicia, a iniciativa de la Diputación Foral, el texto de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra..., en virtud de las atribuciones que me concede la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado, dispongo: Se reconoce como vigente el Derecho Civil Foral de Navarra recogido en el texto que a continuación se transcribe, que queda aprobado y entrará a regir como Compilación del Derecho Foral de Navarra». En la Exposición de Motivos se dice que el texto se acomoda al «*régimen paccionado de Navarra*»; creo, salvo error mío, que es la primera vez que se utiliza este concepto por una Ley del Estado.

⁷ Aunque la Diputación foral, dada su singularidad real, pretendió no ser una Comunidad Autónoma ni la Reintegración y Amejoramiento del Fuero un Estatuto de Autonomía, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, declaró categóricamente que tal pretensión «no es aceptable a la luz de la Constitución y de la propia Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra».

nómicos» —art. 48—, disponiendo que «todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica serán planteadas y, en su caso, *resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado*», aunque añade: «sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional», reserva que no resulta baladí, ciertamente (art. 69). Y aún más explícitamente, el artículo 71 dice: «**Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento a que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente**», precisando que *el procedimiento de modificación incluya «las correspondientes negociaciones [entre] la Diputación Foral y el Gobierno», los cuales «formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica», esto es, excluyendo la posibilidad de presentación de enmiendas singulares a debatir en el trámite parlamentario. Aún se incluye una «Disposición Adicional Primera» que precisa que «la aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, conforme a lo establecido en el art. 71», antes transcrito.*

En resumen, este peculiar régimen ha venido a consagrar en nuestro ordenamiento un sorprendente y claro resto del orden jurídico preconstitucional propio del Antiguo Régimen, con sus cautelas anti-derogatorias, condicionamientos de futuras Leyes del Estado al respeto de ciertos títulos capaces de resistir al legislador ordinario (no, por supuesto, a la Constitución, pues todo el sistema reposa sobre la disposición adicional primera de la Constitución en vigor, y nada más que en ella).

b) *País Vasco.*

En cuanto al País Vasco, el reconocimiento constitucional de los «derechos históricos» permitió rectificar la supresión franquista de la totalidad de los fueros propios de las provincias de Vizcaya y de Guipúzcoa por Leyes represivas que castigaron la resistencia de las mismas al llamado Movimiento Nacional, según dispuso el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, que dijo que tales provincias

«se alzaron en armas contra el Movimiento Nacional»,
en tanto que Álava

«no participó en acto alguno de rebeldía»

(curiosa terminología), por lo que mantuvo intacto su fuero desde 1937 a la Constitución de 1978.

No figura recogida la continuidad de este régimen particular de las provincias vascas, a diferencia del de Navarra, en la *Novísima Recopilación*, como ya notamos, pero normas particulares y el funcionamiento ordinario de la monarquía así lo reconocieron durante todo el siglo XVIII y en el XIX hasta las guerras carlistas. La cuestión pasó a primer término con ocasión de la primera guerra carlista. Vascos y navarros apoyaron al pretendiente y el bando carlista pasó a ser en este momento fuerista, prestándole un contenido político que superaba la mera disputa sucesoria. El abrazo de Vergara será la vía para prestar a esa doctrina de los fueros su entrada resuelta en el plano legislativo. Como ya se expuso más atrás, en este acuerdo se convino que «el Capitán General don Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes *la continuación o modificación de los fueros*». Esta recomendación dio lugar a la Ley (básica en la materia) de 25 de octubre de 1839, que ya conocemos, y que dispuso:

«El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la constitución de la Monarquía».

Esta Ley, tan poco específica, dio lugar a un doble y diferente proceso. Por una parte, Navarra, como ya ha quedado expuesto, entró en esa negociación que se le ofrecía, persistió en la misma y se llegó así a la Ley de 16 de agosto de 1841, que consagró con explicitud un régimen foral en Navarra, con una extensa enunciación de singularidades. Navarra tuvo que renunciar a su condición de Reino, hasta entonces indiscutible, y a particularidades de su régimen incompatibles con la unidad constitucional de la monarquía («pase foral», que le permitía vetar normas o actos del poder central, exención del servicio militar de los navarros, sistema judicial propio), pero retuvo un consi-

derable conjunto de particularidades de régimen, que ya hemos examinado, y cuyo peso se revelaría en realidad más adelante y entre las que destacaron enseguida el reconocimiento de una posición de superioridad jerárquica de la Diputación respecto a los Ayuntamientos y la sustitución de los impuestos estatales directos por un régimen de cupo contributivo global, que, además de justificar la asunción virtual de toda la Administración interior en la provincia en la propia Diputación, se reveló sobre todo con la evolución ulterior de la economía como un formidable privilegio económico. La cifra del cupo se retocó en muy escasas ocasiones al apoyarse en un pacto entre las dos partes. La continuidad de este régimen propio se mantuvo, como sabemos, tras la guerra civil de 1936-1939 por la alineación destacada de Navarra en el bando franquista.

Los negociadores vascos para el desarrollo de la previsión del «arreglo foral» que previó la Ley de 25 de octubre de 1839 optaron, por su parte, como ya notamos, por romper la negociación que esta Ley preveía, ruptura de la que acertaron a extraer, de forma sorprendente, el reconocimiento casuístico por parte del Estado de una serie de particularidades de régimen que enseguida se caracterizaron como forales. *No existe, a diferencia de Navarra, ninguna Ley que haya precisado antes de la Constitución de 1978 el contenido concreto de esos fueros*, pero es un hecho que desde la mitad del siglo XIX y con normas de mínimo rango (Reales Órdenes y algún Real Decreto, ninguna Ley explícita) el Estado fue reconociendo, en efecto, unas particularidades forales que vinieron a concretarse en los dos pilares que hemos visto ya en el caso navarro: posición central de las Diputaciones (forales) sobre los Ayuntamientos y exención del poder tributario del Estado en impuestos directos sobre sus ciudadanos, sustituido por cupos globales convenidos con cada Diputación⁸, que asume correlativamente en sus territorios respectivos las funciones que en las demás ejerce la Administración estatal periférica. La guerra civil (1936-1939) supuso, como ya notamos más atrás, la supresión del régimen foral en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, por haber resistido al alzamiento franquista, y el mantenimiento único del de Álava por su fidelidad a este movimiento.

Así se llega al cambio de régimen, que culminaría en la Constitución de 1978. Esta norma básica incluyó una disposición adicional primera cuyo tenor ya conocemos, aunque conviene ahora recordarlo:

⁸ Contamos con una excelente exposición de la formación y el contenido de los fueros vascos en el libro de Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Cívitas, Madrid, 1985, que no nos parece necesario resumir a los efectos de nuestro estudio.

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Aunque pudo parecer en el ánimo de un sector relevante de las nuevas fuerzas constituyentes que la fórmula remitía al régimen puro y simple de las autonomías territoriales, que, a diferencia de la República, que únicamente llegó a reconocer la autonomía de Cataluña, se generalizó tras la Constitución, es lo cierto que el carácter abstracto de la fórmula de los «derechos históricos» que la Constitución declaró explícitamente amparar y respetar, así como lo que dispuso la disposición derogatoria segunda de la propia Constitución («en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya», Ley, por cierto, que Navarra ha aceptado como base esencial en su propio Estatuto), no dejaron duda de que se trataba de un reconocimiento del régimen foral histórico que orgánicamente debería articularse dentro del sistema general de Estatutos de Autonomía.

Este Estatuto sería el primero que se dictó tras la Constitución de 1978, tras una negociación dura, y está definido en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

No detallaremos ahora su contenido. Bástenos decir, a los fines de nuestra exposición, que aunque el Estatuto se declara «para el País Vasco», en su articulado resulta que los sujetos básicos de esa autonomía vienen a ser realmente las tres provincias, a las que se denomina ahora con el nombre convencional —buscando más evocaciones historicistas, pero también para subrayar su carácter singular respecto al régimen general de las provincias de régimen común— de «territorios históricos», a los que el propio Estatuto reserva en su capítulo IV un elenco sustancial de competencias, con la previsión inicial de que «lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del *régimen foral específico* o de las competencias de los *regímenes privativos de cada Territorio Histórico*», definiéndose un importante elenco de «competencias exclusivas» de los mismos (art. 37.3), entre las cuales la sustancial del régimen económico (art. 41), incluyendo el régimen de concierto económico con el Estado, y desde luego las aportaciones sustanciales a la Hacienda General del País Vasco (art. 42). Por ello resulta capital para comprender el régimen foral vasco la Ley del Parlamento vasco de 25 de noviembre de 1983, que

regula las «Relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus Territorios Históricos», en la que podrá observarse una cierta estructura que a veces presenta algún rasgo cuasiconfederal para las relaciones respectivas, incluyendo la muy sustancial relativa a las «aportaciones» de los Territorios Históricos «a las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General del País Vasco de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley» (art. 16), de forma específica y pormenorizada (arts. 17 hasta el final). Estos Territorios Históricos ostentan incluso un poder normativo propio, con el nombre de Decreto Foral (de la Diputación y del Diputado General o Presidente) y de Orden Foral (de los Diputados Forales con funciones ejecutivas). Por Decreto Foral está regulada la Organización institucional propia de cada Territorio Histórico⁹.

III

El caso de Cataluña antes de la Constitución de 1978 puede exponerse mucho más brevemente. El regionalismo, articulado al hilo de la lengua catalana, se convirtió pronto en nacionalismo catalán, aunque ya tardíamente, a finales del siglo XIX. Su apóstol canónico fue PRAT DE LA RIBA, que escribe su libro *La nación catalana* en el mismo año del cambio de siglo¹⁰, y su primera consagración institucional no se realizó hasta el régimen de la *Mancomunidad catalana* (Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, y el posterior de 25 de marzo de 1914). Esta Mancomunidad asumió todas las competencias de las cuatro Diputaciones Provinciales de Cataluña, además de la previsión de una posible delegación de servicios del Estado, que requería una ley específica, técnica esta última que no llegó a materializarse nunca. La Mancomunidad, de la que fue gestor relevante Prat de la Riba, realizó una excelente labor cultural, para concluir siendo disuelta por la Dic-

⁹ Vid. R. JIMÉNEZ ASEÑO, «El sistema de fuentes del derecho en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1997, págs. 127 y ss. Es excelente la exposición de Edorta COBREROS MENDAZONA, en su participación a la obra, dirigida por M. REBOLLO PUIG, *Comentario a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Valencia, 2007, págs. 908 y ss.

¹⁰ Aunque, muy agudamente, el reciente libro de E. UCELAY-DA CAL, *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'Ors y la conquista moral de España*, Barcelona, 2003, ha destacado, certeramente, que no era el secesionismo, sino, sorprendentemente, el imperialismo sobre toda España, incluso Portugal y aun alguna antigua tierra de la Corona de Aragón, lo que, sobre el «austracismo» o el federalismo, esta importante corriente inicial del catalanismo propugnó.

tadura invocando la previsión teóricamente más desarrollada enunciada por el Estatuto provincial de 1925, que, naturalmente, nunca se llevó a efecto.

Pero entretanto había surgido el mito de la autodeterminación de los pueblos, puesto en circulación por el Presidente norteamericano Woodrow Wilson en la postguerra europea como medio de liquidar los dos Imperios centrales vencidos y disueltos en esa guerra¹¹. Esto tuvo un efecto inmediato en Cataluña en el momento de la proclamación de la República en 1931, de modo que un partido improvisado semanas antes de las primeras elecciones, Esquerra Republicana de Cataluña, y que adquirió inmediatamente un lugar hegemónico, y la personalidad iluminada de Maciá proclamaron un *Estat català* el mismo día 14 de abril de 1931. El Gobierno provisional de la República, en negociaciones inmediatas y directas, consiguió remitir el problema de la situación definitiva de Cataluña en la República a la futura Constitución y esa proclamación quedó reducida a la de una entidad con tradición histórica de una cierta autonomía dentro del Reino de Aragón, la *Generalitat*, nombre que ha pervivido hasta hoy como el propio de la autonomía catalana. La Constitución, en efecto, instituyó un régimen de autonomías regionales al que el artículo 1.º calificó con el nombre poco feliz de «*Estado integral*, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». El Título I especifica su organización (arts. 11 a 23). La Constitución remite ese sistema regional a la iniciativa de «una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales o económicas comunes», que deberían formular un proyecto de Estatuto y someterlo a la aprobación de las Cortes. Se especificaban las materias «de la exclusiva competencia del Estado español» (art. 14) y aquellas en que al Estado correspondía la legislación, en tanto que la ejecución podía confiarse a las regiones (art. 15), así como que en las materias no comprendidas en esa enumeración «podrán corresponder a las regiones autónomas

¹¹ El principio se formulará de nuevo en la Carta del Atlántico que firman Churchill y Roosevelt el 14 de agosto de 1941 y pasará a la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 1.º, entre los «Principios y propósitos» del documento, además de «mantener la paz y la seguridad internacionales», especifica en concreto el de «fomentar entre las naciones relaciones de amistad, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y *de libre determinación de los pueblos*», principio que ha jugado un papel decisivo en el proceso general de descolonización de la segunda postguerra, que ha sido virtualmente total. Hay que notar que en este principio no podría basarse, como ha declarado la Asamblea General de las Naciones Unidas en todas las ocasiones en que tal principio fue invocado como título de una secesión dentro de un Estado constituido, para legitimar la separación de territorios incluidos en un Estado que reconozca el principio de igualdad y todas las libertades públicas. Vid. las referencias que incluyo en el «Estudio Preliminar» que precede a mi edición de textos de Manuel AZAÑA, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, 2005, págs. 31 y ss.

la legislación exclusiva y la ejecución directa conforme a los Estatutos respectivos» (art. 16). Las materias no incluidas en un Estatuto se reputarían propias de la competencia del Estado, aunque éste podría transmitir facultades sobre las mismas por medio de una Ley (art. 18). Igualmente se reconoce al Estado la posibilidad de establecer legislativamente, con un *quorum* de dos terceras partes de las Cortes, las bases a que habrían de ajustarse las disposiciones de delegación legislativa a las Regiones, con apreciación previa por el Tribunal Constitucional. Se preveía la posibilidad de que alguna provincia integrante de una Región pudiese renunciar a su régimen y volver a la situación de provincia ordinaria (art. 22). En definitiva, este cuadro no parecía demasiado estructurado y dejaba un amplísimo margen a los Estatutos de Autonomía y aun a actuación legislativa posterior al margen del mismo. La cuestión no mereció más atención porque desde el primer momento quedó claro que se trataba, sobre todo, de la autonomía de Cataluña, cuyo Estatuto comenzó a debatirse desde el día siguiente de la aprobación de la Constitución.

Este criterio esencial de la Constitución de 1931 vino así a rectificar profundamente el régimen estrictamente centralizado que, con la sola excepción singular del sistema foral, no recogido por ninguna Constitución hasta la actual, se había impuesto en España desde los orígenes mismos del régimen constitucional, con la bien modesta excepción de la Mancomunidad catalana, ya aludida (y, naturalmente, de la estructura federal promovida por la Primera República, que no llegó a cuajar por su brevedad y provisionalidad).

El Estatuto catalán, que comenzó a debatirse en el Congreso, como ya indiqué, al día siguiente de la aprobación de la Constitución de 1931, fue objeto de debates apasionados en las propias Cortes constituyentes, siendo finalmente decisiva la intervención de Azaña para su definitiva configuración y aprobación, concluyendo con el Estatuto de Autonomía de 15 de septiembre de 1932¹².

Ocurrió, no obstante, que el tema catalán, ya agudo desde el momento constituyente, pasó a ser crítico con ocasión de la revolución de octubre de 1934 que las fuerzas izquierdistas organizaron contra el Gobierno centro-derechista que había ganado las elecciones de octubre de 1933. Esa revolución tuvo dos centros: uno promovido por el partido y los sindicatos socialistas en Asturias, y otro protagonizado por Esquerra Republicana de Cataluña, con el respaldo del Partido Socialista en Cataluña, donde se produjo una nueva proclamación de

¹² Me permito remitir al ya citado «Estudio Preliminar» de mi edición de *Azaña y la autonomía de Cataluña*.

l'Estat català, cuyo Presidente pasó a serlo en esta ocasión Lluís Companys, que venía ejerciendo como Presidente de la Generalitat. Así como los sucesos de Asturias tuvieron cierta gravedad, dando lugar al desplazamiento del ejército de Marruecos para su vencimiento definitivo y causando en los varios días que duró casi dos mil muertos, en Cataluña el problema se resolvió en una sola noche por la rapidez de la reacción del Capitán General de Cataluña, que instaló sus cañones frente al palacio mismo de la Generalitat. Desde entonces hasta el triunfo electoral del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, que restableció el Estatuto de 1932, la autonomía catalana quedó en suspenso. Tras esas elecciones quedó virtualmente planteada una confrontación civil, como es sabido, la cual se concretó en el levantamiento militar del 18 de julio de 1936 y en la virtual entrega de los resortes gubernamentales en la zona «leal» a partidos y sindicatos. Durante la guerra civil, la Generalitat catalana funcionó en la práctica como un Estado propio y no como una autonomía regional en el Estado español, sobre la base del catalanismo y del anarquismo predominante, que tuvieron durante mucho tiempo sus propias «columnas» militares, con mandos independientes y autónomos. El propio Azaña, ya Presidente de la República, se enfrentó resueltamente contra esta flagrante violación de la Constitución, y al designar Presidente del Gobierno a Negrín como sustituto de Largo Caballero en mayo de 1937 le encomendó de manera especial y directa recuperar todos los poderes del Estado de que la Generalitat se había apropiado sin rebozo¹³, encargo que Negrín llevó a término en poco tiempo con el respaldo militar, también resuelto, del General Vicente Rojo, lo que, por cierto, supuso un reforzamiento notorio de la situación bélica del bando republicano (significado, sobre todo, en la trascendental batalla del Ebro).

El final de la guerra civil supuso la supresión radical de cualquier vestigio de la autonomía catalana.

IV

La supresión radical y persecutoria de la autonomía de Cataluña por el franquismo y la del régimen foral de Vizcaya y Guipúzcoa, así como el hecho notorio de que dicho Estado consagró el sistema más centralista que había conocido España en cualquier otra época de su

¹³ Cfr. mi «Estudio Preliminar» a la obra *Azaña y la autonomía de Cataluña*, cit., págs. 73-75.

historia (como se expresaba en el simple hecho de la designación gubernativa de todas las autoridades locales, con alguna pequeña excepción residual no significativa), dieron lugar a que en el período de la transición democrática apareciera ya una clara y resuelta tendencia hacia una descentralización sustancial, de contenido resueltamente político.

De forma sorprendente, desde el primer momento del cambio, surge así espontáneamente una tendencia hacia la descentralización política que enseguida ganó prácticamente todo el territorio nacional. Esa tendencia vino a coincidir en la fórmula autonómica que había imaginado la Constitución republicana de 1931, fórmula que, aunque se había hundido entre las ruinas de la guerra civil, había ganado entretanto sus cartas de nobleza en el constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial en el caso de Italia.

Es un hecho que la mejor teorización de la fórmula descentralizadora propugnada por la Constitución española de 1931 fue obra no de nuestra doctrina, sino del iuspublicismo italiano. Apenas un año después de aprobada la Constitución republicana, los constitucionalistas italianos teorizarían ya la fórmula descentralizadora regional como una nueva fórmula de Estado compuesto, entre el unitario y el federal, fórmula que la misma doctrina pasó a propugnar resueltamente en la nueva República italiana que siguió a la segunda guerra mundial y que fue llevada a su Constitución de 1947¹⁴. Es un hecho que esta experiencia, ya institucionalizada, junto a la singularidad de tratarse de una fórmula política que procedía de una influencia española directa, influyeron a su vez decisivamente, según entiendo, en el momento de nuestra propia transición política que se abrió tras el largo período franquista.

En la Declaración inicial del primer Gobierno Suárez (julio de 1976) se hizo ya una alusión a las autonomías regionales, que resultó premonitoria. Ello permitió que incluso antes de su resuelta formula-

¹⁴ CARENA, «Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola», en *Annali della Facoltà di Scienze politiche*, Pavia, 1932; AMBROSINI, «Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federalista caratterizzato dall'autonomia regionale», *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933. Es el propio AMBROSINI quien influyó decisivamente para que Italia asumiese en la Asamblea constituyente para la Constitución la fórmula del Estado Regional a desarrollar mediante Estatutos de Autonomía, que fue la imaginada por la Constitución española de 1931. Vid. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957; ROTELLI, *L'avvento delle Regioni in Italia*, Milán, 1967, págs. 243 y ss. Para los antecedentes anteriores a la Constitución de 1947, vid. RUFFILLI, *La questione regionale (1862-1942)*, Milán, 1971. Cfr. igualmente, en el gran *Comentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, el volumen correspondiente a los artículos 114-120, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna, 1985, con los textos de BARTOLE y otros. Y la voz «Regioni», redactada por D'ATENA, en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXIX, Giuffrè, 1988, págs. 317 y ss.

ción constitucional el sistema regional hiciese ya su aparición, demostrando, en definitiva, su fuerza.

Contamos felizmente con una exposición completa y objetiva de la forma en que tal sistema surgió y se extendió en las memorias que redactó uno de sus protagonistas más destacados, el que por vez primera fue Ministro para las Regiones en el segundo Gobierno Suárez en 1977, el profesor Manuel CLAVERO ARÉVALO¹⁵. En este libro él habla, certeramente, de «la explosión de las autonomías en las elecciones generales de 1977» (págs. 21 y ss.), esto es, en las elecciones que nutrieron las Cámaras Legislativas llamadas a elaborar y aprobar la Constitución, como se hizo con el mayor éxito de nuestra historia constitucional un año más tarde, como es bien sabido. Se produjo, en efecto, una insólita pretensión general de autonomías territoriales en prácticamente la totalidad de las regiones españolas, con un apremio para su consagración inmediata, pretensión que el Gobierno acertó a encauzar, en espera de la aprobación de la Constitución, cuyo texto comenzó a discutirse en las Cortes. Ello dio lugar al curioso fenómeno de las llamadas «preautonomías» (antes de ello, el Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977 había restablecido las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya, igualando así estas provincias a Álava, para rectificar la represión política que las había suprimido en 1937, como sabemos).

La ola comenzó con una de las más certeras (y quizás también más arriesgadas) intuiciones de Adolfo Suárez como Presidente, el retorno de Josep Tarradellas, que había mantenido durante su largo exilio (después de haber sido un hombre básico de la Generalidad catalana durante la guerra civil) enhiesta la bandera reivindicativa de la personalidad y la autonomía catalanas¹⁶. Todas las calles de todos los pueblos de Cataluña se llenaron de carteles con su solo nombre, seguido de una expresión simple: «*volens el nostre President*», queremos nuestro Presidente. Suárez, que supo entablar negociaciones reservadas con Tarradellas, convencido finalmente de la falta de radicalismo del personaje, resolvió autorizar su retorno, seguido de un Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, operación que resultó ser un acierto completo. Este Decreto-Ley, tras afirmar que «la Generalidad de Cataluña es una institución secular en la que el pueblo catalán ha visto el

¹⁵ M. CLAVERO ARÉVALO, *Cómo se formó la España de las autonomías. España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, 1983 (Prólogo mío).

¹⁶ El propio Josep TARRADELLAS escribió la historia de este retorno: «*Ja soc aquí*». *Recuerdo de un retorno*, ed. castellana, Planeta, Barcelona, 1990. (La expresión que recoge el título fueron sus primeras palabras tras su entrada en España, el día 23 de octubre de 1977, desde el balcón de la Generalitat, como comienzo de un pequeño discurso, donde dijo: «Nosotros tenemos que ser la avanzada del bienestar, de la prosperidad y de la democracia de todos los pueblos de España». Todo el libro abunda en este criterio.)

símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica dentro de la unidad de España» y que «la gran mayoría de las fuerzas políticas que concurrieron en Cataluña a las elecciones de 15 de junio coincidieron en la necesidad del restablecimiento de la Generalidad», indicó que «el presente Real Decreto-Ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución». Ésta fue la experiencia esencial, absolutamente positiva, de la que se derivaría enseguida el modelo general llamado con el curioso nombre de «preautonomías». Se asignaron como competencias propias de esta renovada Generalidad «integrar las actuaciones de las Diputaciones» catalanas y gestionar los servicios que le transfiriese el Estado, a cuyo efecto un Decreto del día siguiente, 30 de septiembre, constituyó una Comisión Mixta de transferencias, que comenzó a trabajar de forma inmediata (por diferencia notable, por cierto, respecto a lo que resultó con el Real Decreto de 1913 que había creado la Mancomunidad catalana, que también previó posibles transferencias de servicios del Estado, lo que no se llevó nunca a la práctica en sus más de diez años de existencia), haciendo, pues, efectiva de modo inmediato la política descentralizadora.

Esta primera puesta en marcha fue seguida de iniciativas análogas prácticamente en todas las provincias y regiones españolas. El país descubrió de manera súbita una sorprendente tendencia descentralizadora. Una cierta opinión valoró este fenómeno como lamentable, atribuyéndoselo a un simple y elemental «efecto demostración»¹⁷. Pa-

¹⁷ Yo mismo, por cierto, utilicé este concepto en mi trabajo «El futuro de las autonomías territoriales», en la colaboración a la obra colectiva en dos volúmenes *España, un presente para un futuro*, que dirigimos Juan LINZ y yo y editó el Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, pág. 102. El tema lo exponía así en ese momento: «El enigma del origen de la idea descentralizadora en 1975 y su aceptación general en 1978 parece admitir explicaciones predominantemente psicológicas, más que ideológicas en sentido estricto. Por una parte, la rectificación del franquismo implicaba una posición crítica frente a la arbitraria identificación entre autonomismo y separatismo; identificación desde la cual se justificaron persecuciones culturales completamente irrazonables. Por otra, surgió una especie de legitimidad histórica a favor de la fórmula regional adoptada por la Constitución de 1931, fórmula prestigiada luego por su recepción en la Constitución italiana de 1947, que la categorizó, en cierto modo, en el muestrario del Derecho comparado. Finalmente, y de forma decisiva, como resulta elemental para quienes tenemos la experiencia personal del proceso, han jugado nuestros particulares problemas nacionalistas catalán y vasco, los cuales han determinado, por una parte, que los partidos nacionales buscasen una fórmula de encaje y solución de dichos dos problemas, exacerbados tras la ciega represión franquista; y, de otra parte, han producido en las demás regiones una suerte de “efecto demostración”, para utilizar el convencional tecnicismo de los economistas con el que explican la adopción por la masa de los consumidores de los estándares de consumo de las clases superiores; lo cual ha sido, en efecto, y sigue siendo, especialmente visible en toda la dinámica autonomista...». Aunque añadía seguidamente: «Como fondo de todo el movimiento no puede desdeñarse el hecho de una crisis real en todo el mundo de la idea centralizadora, idea que hasta esta segunda postguerra gozaba todavía del mayor prestigio como técnica de gobierno, pero que es claro que ya ha agotado todas sus posibles virtualidades positivas para empezar a mostrar sin rebozo, sobre todo, todas sus graves cargas». Vid. a continuación en el texto.

rece claro, no obstante, que el país había agotado con la experiencia franquista cualquier ilusión con la técnica de la centralización estricta como técnica de gobierno, técnica que había entrado en España con el constitucionalismo del siglo XIX pero que entonces desarrolló todas sus disfunciones de manera notoria y grave.

Hoy no puede caber duda alguna de los formidables efectos positivos que ha supuesto para España la sustantiva descentralización que impuso el Estado de las Autonomías. Hasta ese momento puede decirse que no había existido virtualmente fenómeno sustantivo alguno, aunque hubiese sido limitado, de descentralización. Las Diputaciones Provinciales, que debieron haber sido los órganos sustantivos de una descentralización real¹⁸, fueron encerradas en la simple gestión de unos mínimos establecimientos de asistencia social y de una pequeña red, muy secundaria, de caminos. La verdadera acción política en las provincias era llevada exclusivamente por el Gobernador Civil y por los funcionarios que representaban en el territorio los servicios centrales. Las únicas acciones de desarrollo de las provincias, emprendiendo nuevos servicios y actuaciones, se realizaban por determinación exclusivamente política de esa Administración periférica movida por los partidos o por el sistema caciquil más o menos explícito. Bastaría comparar la exigüidad y modestia de las innovaciones y desarrollos provinciales llevados a efecto durante el siglo y medio anterior a la Constitución de 1978 con el formidable despliegue de desarrollos sustantivos que han sido capaces de poner en pie y de consumir en sus respectivas demarcaciones las nuevas Administraciones autonómicas que la Constitución ha puesto en pie en los menos de treinta años de su funcionamiento. No es cierto, en absoluto, como alguna vez se escucha en el debate político, que el sistema autonómico haya agotado su eficacia en el surgimiento y sostenimiento de una nueva clase política regional; esta clase política, en efecto surgida ahora, ha demostrado sobradamente su eficacia con el formidable proceso de crecimiento, enriquecimiento y desarrollo que han actuado durante ese período, ya considerable, todas las diversas —aunque en mayor o menor medida unas que otras— Administraciones autonómicas, muy por encima, a mi juicio, de las ingenuidades e ineficiencias que puedan serles reprochadas. Más aún: hoy se acepta en toda Europa que la cuota del gasto público global que administran nuestras Comunidades Autónomas supera netamente la que corresponde incluso a los

¹⁸ Puede verse mi viejo trabajo «La provincia en el régimen local español», en el libro *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1957 (2.ª ed., 1986). Vid. ahora también José Ramón PARADA, «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», en núm. 172 de esta REVISTA, abril 2007, págs. 9 y ss.

Estados miembros en los Estados federales más consolidados del continente, lo cual destaca por sí solo un *standard* de efectividad no precisamente despreciable.

En el citado libro del profesor CLAVERO ARÉVALO se cuenta¹⁹ que con anterioridad a las elecciones generales de 15 de junio de 1977 —que, en ejecución de la Ley para la Reforma Política plebiscitada en diciembre de 1976, constituyeron, como es bien sabido, la clave de toda la magna operación de cambio político— se había constituido una «Comisión de los diez» políticos democráticos más notorios a fin de negociar con Suárez las condiciones para celebrar dichas elecciones generales, Comisión en la que se incluyeron tres representantes, uno de Cataluña, otro del País Vasco y el tercero de Galicia. Parecía, pues, que las fuerzas democráticas limitaban en principio a esas tres regiones la obtención de un régimen de autonomía política, según el modelo de la Constitución de 1931. Pero es un hecho que hizo público un artículo periodístico de uno de los componentes de la citada Comisión, Joaquín SATRÚSTEGUI²⁰, que en el seno de dicha Comisión se había suscrito un documento en el que se precisaba lo siguiente: «La justicia y la estabilidad democrática pasan por una solución adecuada al grave problema de la construcción de un Estado que asuma la *pluralidad nacional y regional de España*, que es una realidad histórica que las fuerzas democráticas se comprometen a mantener y atender», tras haber desechado la pretensión de catalanes y vascos de restablecer los Estatutos que para las dos regiones respectivas había aprobado la República.

Tras el resultado feliz de las elecciones generales de 1977 «se produjo un fenómeno insólito de primera magnitud»²¹, la constitución espontánea de los parlamentarios elegidos en asambleas regionales para reivindicar un régimen de autonomía regional virtualmente en toda la extensión de España. De estas asambleas informales surgió la reivindicación explícita de una generalización en todo el territorio del sistema autonómico.

Tras el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña por el Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, como ya indiqué antes, se generalizó el curioso sistema llamado de las «preautonomías». En el Preámbulo de dicho Decreto-Ley se dice como justificación:

«La gran mayoría de las fuerzas políticas que concurrieron en Cataluña a las elecciones de 15 de junio coin-

¹⁹ CLAVERO, *op. cit.*, pág. 29.

²⁰ Publicado en el diario *El País* del 30 de julio de 1982.

²¹ CLAVERO, pág. 29.

cidieron en la necesidad del restablecimiento de la Generalidad... Hasta que se promulgue la Constitución no será posible el establecimiento estatutario de las autonomías, pero nuestro ordenamiento permite realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial.

Por ello, el restablecimiento de la Generalidad a que se refiere *el presente Real Decreto-Ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías*.

Tampoco significa la presente regulación un privilegio ni se impide que *fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España... La mayoría de las fuerzas políticas parlamentarias han reconocido también la conveniencia de proceder urgentemente a dicho restablecimiento*».

La parte dispositiva de esta disposición acordó «restablecer con carácter provisional la Generalidad de Cataluña... hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pueda aprobarse por las Cortes». La competencia de esta Generalidad preautonómica se nutría de dos procedencias: la de las Diputaciones Provinciales y la que «le transfiera la Administración del Estado», con independencia de las propuestas que pudiese hacer la Generalidad restablecida (art. 6). Un Decreto del día siguiente, 30 de septiembre de 1977, creó, para la aplicación del Decreto-Ley, una Comisión Mixta de la Generalidad y de la Administración del Estado de transferencias de servicios del Estado, que comenzaron a ser efectivas de forma inmediata. Recogiendo una experiencia iniciada con la Generalidad catalana durante la República, se formalizaron acuerdos de transferencia de servicios del Estado hacia las autonomías, los cuales determinaban los medios personales, materiales y financieros afectados por dicho traspaso. Se fijó así un modelo, que se continuaría luego tras la generalización de todo el régimen autonómico y que, por cierto, funcionó perfectamente para racionalizar el proceso.

Éste fue, justamente, basado en el consenso de los partidos, el modelo de las que se llamaron «preautonomías», que se generalizaron inmediatamente a casi todo el territorio nacional. Si no se extendió a la totalidad de ese territorio no fue por inexistencia de iniciativas al respecto, sino por un criterio del Gobierno, especialmente en el caso de las autonomías uniprovinciales, con objeto de evitar una peligrosa

multiplicación del número de entidades territoriales, como nos informa el libro de CLAVERO²².

Inmediatamente se constituyeron Asambleas Regionales de Parlamentarios en casi todo el territorio nacional que tomaron la iniciativa de pedir regímenes provisionales de preautonomía en tanto la Constitución se elaboraba y, después de aprobada, se desarrollaba. En ese momento se creó en el Gobierno un Ministerio de las Regiones, cuyo primer titular pasó a ser justamente el profesor Manuel Clavero Arévalo, como ya notamos. El sistema de preautonomías hubo de ser «frenado», no obstante²³, pero antes de ello se institucionalizaron como preautonomías la Junta (o Xunta) de Galicia (Decreto-Ley de 16 de marzo de 1978), Aragón (Diputación General de Aragón, Decreto-Ley de 17 de marzo de 1978), Valencia (Consejo del País Valenciano, Decreto-Ley de 17 de marzo de 1978), Baleares (Consejo General Interinsular de Baleares, Decreto-Ley de 13 de junio de 1978), Extremadura (Junta Regional de Extremadura, Decreto-Ley de 13 de junio de 1978), Castilla y León (Consejo General de Castilla y León, Decreto-Ley de 13 de junio de 1978), Andalucía (Junta de Andalucía, Decreto-Ley de 27 de abril de 1978; fue esta última una autonomía especialmente querida por el Ministro Clavero y fue justamente su empeño personal en que tuviese, una vez aprobada la Constitución, el más alto rango entre las Comunidades Autónomas lo que provocó su dimisión ministerial y la correlativa fundación por él mismo de un Partido Social Liberal Andaluz, con ese programa prioritario)²⁴, Castilla-La Mancha (Real Decreto de 29 de septiembre de 1978)²⁵ y, en fin, la serie de Comunidades Autónomas uniprovinciales (ya todas, con las excepciones indicadas de Navarra y Baleares, postconstitucionales: Asturias —Junta General del Principado—, Murcia, Cantabria, La Rioja y Madrid), porque en el Ministerio se opuso una explicable resistencia a las que de carácter uniprovincial pudiesen organizarse en preautonomías, por el riesgo de una fragmentación excesiva del mapa autonómico.

²² *Op. cit.*, págs. 29 y ss. Las preautonomías siguientes a la de Cataluña fueron las del País Vasco y de Navarra, ya más conflictivas (Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978, desarrollados ambos por Decretos de la misma fecha). En el mismo libro de CLAVERO, págs. 45 y ss.

²³ CLAVERO, *op. cit.*, págs. 52 y ss.

²⁴ Historia contada por menudo en su libro de Memorias que estamos utilizando, págs. 68 y ss.

²⁵ Esta autonomía planteó el problema de Madrid, que se resistió a integrarse en una región manchega y que concluyó por formar una Comunidad Autónoma uniprovincial, aunque ya en la fase definitiva, no en la preautonómica. Vid. sobre esto CLAVERO, págs. 82 y ss., así como la obra colectiva, que yo mismo dirigí, *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, especialmente el capítulo inicial, de Enrique ALONSO.

V

CLAVERO ha notado²⁶ que así como en la Constitución de 1931 el tema más delicado resultó ser el religioso, en la Constitución de 1978 ese lugar lo ocupó el Título VIII, relativo a las Comunidades Autónomas. Se debatieron infinidad de temas, pero la dificultad de llegar a los consensos con los que se estaba elaborando, y finalmente se aprobó, todo el texto de la Constitución condujo a que en dicho texto no se formulase un modelo cerrado y acabado de Estado regional, con enumeración de todas las Comunidades Autónomas que deberían organizarse, ni a establecer un sistema formal y uniforme al que debieran acomodarse todas las entidades autonómicas (como es propio de los Estados federales y aun del modelo constitucional italiano plasmado en la Constitución de 1947, que enumera e identifica cada una de las regiones), así como a ofrecer un modelo organizativo cerrado que debiera aplicarse a la totalidad de las Comunidades Autónomas. Esto llevó a lo que luego se ha llamado, expresivamente, el «principio dispositivo»: la Constitución se limita a ofrecer un cuadro puramente formal de posibilidades de autonomía que tocaría rellenar luego según las concretas «iniciativas autonómicas» (de las que también se enumeran varias fórmulas posibles), así como un cuadro puramente abstracto de competencias autonómicas posibles entre las cuales esas iniciativas y los correspondientes Estatutos deberían determinar el contenido y la extensión geográfica y competencial concretos; por lo demás, ese modelo dispositivo había sido el modelo puesto en pie por la Constitución de 1931. Los Estatutos formulados como proyecto en las respectivas regiones, que concretarían entre las varias opciones ofrecidas una, deberían ser aprobados finalmente por las Cortes Generales.

Esto ha prestado a nuestro Estado autonómico un cierto aspecto impreciso, determinable sólo con alguna dificultad en la fase post-constitucional en sus contenidos concretos y particulares²⁷.

²⁶ CLAVERO, *op. cit.*, pág. 97.

²⁷ El 4 de marzo de 2004, previa modificación de la Ley del Consejo de Estado por la Ley Orgánica 3/2004, que creó una «Comisión de Estudios» en la que participaba el Centro de Estudios Constitucionales y expertos especialmente designados, se formalizó el encargo por el Gobierno de un estudio sobre Reforma Constitucional, centrada en la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, la recepción en la Constitución del proceso de Constitución Europea, la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas y una reforma del Senado. El Consejo de Estado emitió su informe, con lo que se trataba de «superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecida por el constituyente». El texto del informe, acompañado de una serie de estudios monográficos firmados por un conjunto de iuspublicistas, se publicó en el volumen *El informe del Consejo de Esta-*

De esa indeterminación constitucional han surgido justamente los principales problemas que presenta nuestro sistema autonómico, lo que ha hecho, por cierto, particularmente exigente la formulación de una doctrina unitaria y sistemática capaz de resolver en su complejidad sus problemas de funcionamiento y de control. El sistema autonómico español ha podido dar la (falsa, por cierto) impresión de que, más que un verdadero sistema, sería más bien un resultado caótico de una serie de movimientos autonomistas distintos surgidos desde abajo, con los que se habría llegado a una resultante final difícilmente explicable en función de unos principios constitucionales claros y aprehensibles.

La experiencia inicial (en la que se aprobaron los Estatutos vasco, catalán, andaluz y valenciano) ofreció, es cierto, ese aparente panorama caótico de una manera ostensible y grave. Esto fue lo que dio lugar a una fase nueva en la ordenación del Estado autonómico, la que abrió el imprescindible consenso al que, finalmente, tuvieron que llegar los dos grandes partidos del momento, UCD y PSOE, y que se produjo y se formalizó de forma solemne en julio de 1981.

VI

Viendo las ostensibles disfunciones que había creado dejar a las fuerzas locales toda la iniciativa de concretar tanto los territorios que debían formar una Comunidad Autónoma como el nivel de autonomía que dentro del marco genérico ofrecido por la Constitución debían asumir cada uno de esos nuevos entes territoriales, así como las pugnas que ello generaba inevitablemente entre las fuerzas políticas existentes en cada uno de esos territorios, los dos partidos dominantes, Unión de Centro Democrático y Partido Socialista, convinieron en actuar sobre la base de un acuerdo básico entre ambos, designando conjuntamente una Comisión de Expertos que estudiase la posible fórmula de un acuerdo conjunto para resolver la plasmación práctica del sistema autonómico que la Constitución (aprobada en virtud justamente de ese consenso) había dejado sin precisar. El nuevo Presi-

do sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, edición a cargo de F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO como responsables de los dos Centros que colaboraron en el trabajo, el Consejo de Estado y el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2006. *El informe ve conveniente, en efecto, modificar el texto constitucional en ese punto, formulando posibles soluciones alternativas: desde enumerar el nombre de todas las Comunidades Autónomas existentes, cerrando así «la apertura del sistema que, a juicio del Consejo, es el rasgo más característico, su más acusada peculiaridad», hasta una nueva redacción del Título VIII.* Vid. págs. 142 y ss. del volumen citado.

dente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo (en cuya sesión de investidura, por cierto, tuvo lugar el asalto al Congreso de un grupo de guardias civiles y militares —parece ser que impulsados precisamente por la falta de orden con que hasta entonces se había llevado el proceso autonómico— que intentaron renovar la triste tradición de los «pronunciamientos», que tan cara había resultado para nuestra pobre experiencia constitucional desde el siglo XIX), pensó en la técnica inglesa de las *Royal Commissions* como fórmula de estudio de los problemas públicos de alguna consistencia que conviene abordar con criterios objetivos y no partidistas²⁸, y resolvió que, de acuerdo con el PSOE, en fórmula, pues, que mantenía el consenso constitucional básico que sostuvo toda la transición, procedía encomendar un estudio objetivo y técnico a una «Comisión de Expertos» de la confianza de los dos partidos. Así se hizo, en efecto, y esa Comisión fue designada a comienzos de 1981.

Para quien esto escribe puede resultar delicado hablar de esa Comisión de Expertos y de su labor, porque resultó que, no obstante mi resistencia inicial, los dos partidos convinieron en que yo mismo fuese el Presidente de tal Comisión, acuerdo que forzó, finalmente, mi aceptación. Cada uno de los dos partidos propuso tres nombres de profesores, a propuesta mía, de modo que quedó formada tal Comisión con siete profesores de Derecho Administrativo y adscrita al Centro de Estudios Constitucionales. La Comisión emitió su Informe con fecha 19 de mayo de 1981²⁹. El Informe se concretó en 22 Conclusiones. En síntesis, sus propuestas fueron: la generalización del proceso de instauración de las Comunidades en todo el territorio nacional, fijándose por los dos partidos el «mapa autonómico» resultante, de forma que en el año 1983 quedase fijado definitivamente; determinación de un calendario homogéneo de transferencias de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, que deberían corresponder a los servicios enunciados en el artículo 148 de la Constitución; todas las Comunidades que se constituyesen en adelante deberían ser del se-

²⁸ Vid. L. CALVO SOTELO, *Memoria viva de la transición*, 6.ª ed., Barcelona, 1990, en cuyo capítulo VII, págs. 103 y ss., trata de su gestión sobre «la cuestión autonómica», sobre la que parece expresar una satisfacción especial por su actuación. Cita unas palabras del socialista Carlos Solchaga en el debate sobre la LOAPA (vid. *infra*) sumamente expresivas: «Desde diciembre de 1978, en que es refrendada la Constitución, hasta julio de 1981, en estos dos años y medio transcurridos, el proceso de construcción del Estado de las Autonomías resultó ser un camino tortuoso y conforme transcurría el tiempo cada vez más erizado de peligros...». La alusión de Calvo Sotelo a la fórmula inglesa de las *Royal Commissions*, en pág. 106.

²⁹ Vid. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, que es el núm. 32 de la «Colección Informes de la Presidencia del Gobierno», Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1981.

gundo nivel de competencias (art. 148.1), de modo que les permitiese asumir bloques orgánicos de materias del mismo carácter a todas ellas, posibilitando así actuar uniformemente con conjuntos homogéneos de servicios; todas las nuevas Comunidades deberían contar con Asambleas Legislativas, nutridas por elección directa y no de segundo grado; se proponía limitar los períodos de sesiones, así como el número de miembros, los cuales no deberían tener otros ingresos oficiales que por dietas de asistencia a las sesiones; se les reconocería el privilegio de la inviolabilidad; se propuso igualmente limitar los ejecutivos regionales a un número no superior a diez y que los cargos con nivel equivalente a Directores Generales deberían designarse precisamente entre funcionarios, así como el criterio de evitar la burocratización; y, en fin, el proceso de transferencias de servicios debería responder a una programación común.

El Informe fue aceptado en su integridad y sin ninguna reserva por los dos grandes partidos, llegándose así a los «Acuerdos autonómicos» firmados el 31 de julio siguiente³⁰. Los Acuerdos, fundados en que son «una prolongación natural del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas»³¹, comprenden ocho materias concretas (mapa autonómico definitivo, elaboración y tramitación de Estatutos, sistema de competencias, órganos propios de las Comunidades Autónomas, su articulación con las Diputaciones Provinciales, régimen de transferencias, respeto a los Estatutos ya aprobados), acuerdos políticos en materias económico-financieras, y dos Anteproyectos legislativos, de una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico³² y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial³³.

Tras estos capitales acuerdos políticos, el proceso de elaboración y aprobación de Estatutos se aceleró, cesó el conflicto que había acompañado a la elaboración partidista de los primeros textos y quedó definitivamente integrada en la práctica política la estructuración del Estado en Comunidades Autónomas, en la forma en que los acuerdos

³⁰ *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, «Colección Informes de la Presidencia del Gobierno», núm. 36, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

³¹ *Op. cit.*, pág. 10.

³² Esta Ley, conocida por su acrónimo LOAPA, resultó luego anulada en su Título I, «Disposiciones generales», el más ambicioso, por cierto, por entender el Tribunal Constitucional que no debía el legislador interpretar y condicionar las formulaciones constitucionales. Quedó vigente como Ley ordinaria, Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, que desarrolló su eficacia en cuanto al régimen de transferencias de servicios.

³³ Que implicó la reforma de la anterior Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980. Para esta materia la Comisión de Expertos se nutrió de expertos financieros, aunque con el mismo Presidente.

autonómicos habían precisado. El problema autonómico, que tan conflictivo había resultado en la República, quedó instaurado definitivamente de una manera objetiva y consensuada y comenzó a funcionar regularmente según el modelo constitucional en la forma precisada por los Acuerdos autonómicos, sin discrepancias serias entre los partidos.

Esta capital reforma estructural de nuestro Estado, que hasta entonces había desconocido cualquier descentralización de alguna entidad (pues el régimen local, formado sobre la modestísima materia del llamado *pouvoir municipal* por la Asamblea constituyente francesa en su Decreto capital de 14 de diciembre de 1789, teorizado luego por Benjamin Constant y los doctrinarios, que convertirá en materia jurídica precisa Henrion de Pansey en 1822 en una obra clásica de ese título, poder que se limitaría a *écarter de l'habitation commune tout ce qui pourrait la rendre peu sûre, incommode et malsaine*, poder que se caracteriza de «privado» y por ello perfectamente compatible con el sistema de la centralización de todo el poder público)³⁴, supuso la primera operación verdaderamente descentralizadora de nuestra historia.

Frente a una opinión vulgar y periodística negativa, acusando posibles abusos de la clase política territorial que el sistema autonómico vino a generar, hay que afirmar resueltamente el rotundo y sustancial éxito que para nuestra patria ha supuesto el sistema autonómico. Es un hecho incontrovertible que nuestros territorios han venido a conocer ahora, por primera vez en siglos, un desarrollo sustancial de nuevos servicios y de atención a los problemas locales que jamás habían merecido. La «Castilla en escombros», o las provincias dormidas y exangües, el abandono de las poblaciones difícilmente asentadas sobre un Estado en ruinas, del que apenas conocían otra cosa que sus exigencias (servicio militar, impuestos, forzosamente exigidos y cobrados), todo esto, en una parte sustancial, ha concluido por la acción sistemática y cuidadosa de los nuevos entes autonómicos por dotar de nuevos servicios a sus territorios, pueblos y ciudades, por atender a sus poblaciones (en particular los sectores más necesitados), por exaltar y cuidar su patrimonio artístico y singular, proteger sus espacios naturales, promover su desarrollo, buscar el amparo de la acción del Estado ordinariamente más importante económicamente, asociándose a ella o potenciándola con actuaciones complementarias, etc. Todo

³⁴ Vid. sobre ello, detalladamente, mi libro *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, reimpresión de la 4.^a ed., Cívitas, 1998 (trad. francesa en 1993), págs. 90 y ss.

esto es un hecho absolutamente novedoso y de significación e importancia innegables y es un haber que, sin duda, hay que imputar al sentimiento práctico del sistema autonómico, que ha acercado por vez primera el poder a los ciudadanos y que se ha convertido en su primer servidor eficiente y seguro.

En fin, ya hemos aludido a cómo el sistema autonómico español resiste, incluso con ventaja, el modelo tradicional de los Estados federales, a los que incluso supera, en general, en la proporción del gasto público global que distribuye de modo perfectamente efectivo.

Por otra parte, en fin, es un hecho que la nueva clase política regional surgida y desarrollada en la esfera regional tiene, en general, un nivel apreciable, no inferior al de la clase nacional o central, de modo que la vida política local ha ganado en consistencia y en objetividad respecto de la anterior al proceso descentralizador, puramente tributaria y enfeudada a la clase política nacional, sin ninguna otra responsabilidad efectiva que la de organizar e intentar pervertir las elecciones, caldo de cultivo apropiado para lo que concluyó por ser un puro caciquismo sin sustancia positiva apreciable.

Rotundamente, pues, entendemos, a nuestro juicio, naturalmente, que el sistema político de las autonomías territoriales ha supuesto un formidable enriquecimiento político efectivo de todo nuestro sistema político.

VII

En fin, la estructura normativa básica del sistema autonómico ha sido modificada en tres ocasiones.

La primera, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 148, que dispuso que «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán emplear sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 de la Constitución»³⁵. Esta reforma, que nutrió de una mayor sustancia política a las autonomías «menores», procurando una virtual igualación del nivel autonómico general (con la sola excepción de los regímenes forales navarro y vasco y de las Comunidades con «lenguas propias» —Cataluña y Galicia, aparte del País Vasco—), se llevó a cabo sin la menor perturbación política, en un clima de total consenso, primero por las Leyes Orgánicas de 23 de di-

³⁵ Vid. mi pequeño libro *La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1988.

ciembre de 1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, según la técnica de transferencia del artículo 150.2 de la misma Constitución, transferencias que pasaron a determinar seguidamente una modificación de los correspondientes Estatutos por las Leyes Orgánicas 1 a 11 de 24 de marzo de 1994, de Autonomía del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, en un clima pacífico de total consenso (que previamente se había formalizado en sendos pactos firmados el 28 de febrero de 1992).

La segunda etapa de reforma estatutaria tuvo lugar en 1996, 1997 y 1998 y afectó a las Comunidades Autónomas de Canarias y Aragón (Leyes Orgánicas 4 y 5 de 1996), de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 3/1997), de la Región de Murcia (Ley Orgánica 1/1998), de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 5/1998), de Cantabria (Ley Orgánica 11/1998), del Principado de Asturias (Ley Orgánica 1/1999), de La Rioja (Ley Orgánica 2/1999), de Illes Balears (Ley Orgánica 3/1999), de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1999), de Extremadura (Ley Orgánica 12/1999), de Navarra, o Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Ley Orgánica 1/2001). Estas reformas levantaron las convencionales limitaciones que habían resultado de los Pactos Autonómicos por lo que se refería a la imposibilidad de disolución de las Asambleas Legislativas por los Presidentes, a la limitación del número de parlamentarios y de los Consejos de Gobierno, a la prohibición de retribuciones fijas a los miembros de las Asambleas, así como para la introducción en las autonomías de instituciones como el Defensor del Pueblo, los Consejos Consultivos (sobre el modelo del Consejo de Estado) y el Tribunal de Cuentas, salvo alguna excepción. Supuso, pues, la maduración definitiva del sistema, cuyos rendimientos efectivos mejoraron rápidamente hasta convertirse (puede decirse sin exceso) en el sistema descentralizado más profundo de Europa, incluidos los Estados con estructura federal, como ya notamos más atrás.

En fin, la tercera etapa de revisión de Estatutos³⁶ se abrió a raíz del triunfo del Partido Socialista en las elecciones generales de 2004. Este proceso revisor se hizo, por primera vez en nuestra Constitución, con ruptura del consenso que desde los Pactos Autonómicos de 1981 había presidido todo el tema autonómico, mantenido, como hemos

³⁶ Vid. la particularización que ofrece el libro de Ángel L. SANZ PÉREZ, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Thomson-Cívitas, 2006.

visto, en el proceso revisor de 1992-1994. El PSOE, en el Gobierno tras las elecciones de 2004, en lugar de mantener este viejo consenso, que tan fecundo se había demostrado en la redacción y aprobación de la Constitución y de todas sus instituciones derivadas, entre ellas las autonómicas muy en primer lugar, optó por aliarse con partidos marginales y minoritarios con los cuales constituyó una nueva mayoría, cuyo primer fruto resultó ser la reforma del Estatuto de Cataluña, que culminó en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que aunque se llama «de reforma del Estatuto de Cataluña» es, en realidad, un Estatuto enteramente nuevo, más de *cuatro veces más extenso* por de pronto (223 artículos, frente al Estatuto anterior, de 15 de diciembre de 1979, que contaba sólo con 57), pero, sobre todo, de una bastante manifiesta —a juicio de muchos, entre los que se incluye el autor de este trabajo— vulneración del marco constitucional. En este momento penden ante el Tribunal Constitucional nada menos que ocho recursos de inconstitucionalidad, con graves reproches de que tal Estatuto altera sustancialmente las bases constitucionales del sistema autonómico.

Ha ocurrido, además, que el ejemplo catalán ha originado una nueva ola de nuevos Estatutos, todos (tanto los elaborados por un partido como por el otro) coincidentes en intentar forzar, en mayor o menor medida, los límites constitucionales. Han sido, hasta ahora, Andalucía, Illes Balears, Valencia, Aragón y Región de Murcia. Unos pretenden apropiarse un río peninsular entero que corre por el territorio de varias Comunidades; otros prohíben trasvases hidráulicos a terceras autonomías; los hay que imponen al Estado aportaciones económicas mínimas, por cierto con criterios que una vez es el del porcentaje de la riqueza propia sobre la renta nacional (Estatuto catalán) y otra el de la proporción de su población respecto a la total población española (Estatuto andaluz), de modo que de aplicarse simultáneamente de manera general los dos criterios sustraerían entre ambos la mayoría del importe de gasto público disponible por todo el Estado en su conjunto (la totalidad del presupuesto del Estado si se generalizasen esos criterios de financiación, como es obvio, lo que por sí solo se comenta). Todos, de una u otra forma, intentan también imponer al Estado límites en la actuación que pueda afectarlos; por ejemplo, limitando la extensión de las «bases» normativas que el artículo 149 de la Constitución define como competencias propias del Estado, que la jurisprudencia constitucional ha aceptado que pueda fijarse atendiendo a criterios diversos³⁷,

³⁷ Vid. el resumen que hago con Tomás R. FERNÁNDEZ en nuestro *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 13.^a ed., Madrid, 2006, págs. 297 y ss., así como la parte segunda de mi libro recopilativo *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Civitas, 1985.

o declarando que entre las facultades de «desarrollo» de esas bases que correspondan a la respectiva Comunidad Autónoma «incluirán en todo caso» ciertos contenidos que se extraen, sin duda posible, del concepto inespecífico de aquellas bases, cuya extensión concreta el Tribunal Constitucional, considerándola, por tanto, materia constitucional y, como tal, no accesible al legislador ordinario —y menos, podríamos decir—, a un Estatuto pactado con cada Comunidad Autónoma en particular. Toda esta última serie de reformas estatutarias 2006-2007 o están aún ultimando la fase legislativa de formulación o, si han concluido en Leyes ya cerradas, son impugnadas sistemáticamente por las Comunidades Autónomas donde gobierna el partido contrario al que ha aprobado la reforma, o (como en el caso de los ríos) por Comunidades vecinas o afectadas por la apropiación que el Estatuto en cuestión realiza de competencias que les afectan. En suma, lamentablemente, se ha roto el consenso absoluto que alcanzaron a conseguir los Pactos Autonómicos de 1981 y con el cual se había conseguido una ordenada, constitucional y razonable articulación del sistema autonómico, sistema hasta ahora perfectamente operativo y que de esta manera ha quedado roto y ha pasado a ser, lamentablemente, una cuestión profundamente conflictiva.

Habrà que esperar, pues, a las Sentencias constitucionales que fijarán el texto válido definitivo de los Estatutos aprobados en esta última fase para poder valorar la consistencia final de nuestro básico sistema estatutario, inseguridad que es en sí misma de lamentar, con independencia del sesgo concreto en que dichas Sentencias constitucionales (a mi juicio, inevitablemente anulatorias al menos en puntos concretos) puedan producirse.