

**ANTECEDENTES, SURGIMIENTO Y  
CONFORMACIÓN DEL ESTADO  
AUTONÓMICO EN LA  
CONSTITUCIÓN DE 1978**

LUCRECIO REBOLLO DELGADO

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES INMEDIATOS: LA II REPÚBLICA. 3. EL FRACASO DEL ESTADO INTEGRAL. 4. LA CUESTIÓN TERRITORIAL DE 1936 A 1975. 5. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO: CONTEXTO POLÍTICO Y PREAUTONOMÍAS. 6. EL PROCESO CONSTITUYENTE. 7. EL DEBATE SOBRE NACIÓN Y NACIONALIDADES: LA ELABORACIÓN DEL ART. 2 CE. 8. LA CREACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS. 9. EL TÍTULO VIII O LA INDEFINICIÓN CONSTITUCIONAL. 10. CONCLUSIONES.

# ANTECEDENTES, SURGIMIENTO Y CONFORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

LUCRECIO REBOLLO DELGADO<sup>1</sup>

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UNED

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende ser un acercamiento del origen y la conformación constitucional del denominado en España Estado autonómico, o lo que es lo mismo, el proceso de descentralización territorial del poder político a lo largo de cuarenta años. Ante la imposibilidad de tratar todos los temas con esta materia relacionados, singularmente por lo abundante de la doctrina y la jurisprudencia constitucional relativa al tema, se pretende hacer un balance de cuarenta años de desarrollo desde una perspectiva jurídica y de funcionalidad política. Se dan cita en esta materia cuestiones muy variadas, económicas, sociales, políticas, ideológicas, y difíciles de analizar todas ellas en su conjunto. Por ello es necesario optar por un enfoque y una pretensión de análisis concreto.

No puede realizarse esta labor sin un acercamiento a la conformación territorial del poder en la II República, proceso inconcluso que conecta política y jurídicamente con la Constitución de 1978, y que como veremos tendrá una influencia muy considerable en el proceso de creación de la nueva ordenación y distribución territorial del poder político.

El Estado autonómico se ha constituido en el elemento troncal del proceso democrático que se inicia en 1978, y en él se plasman todas las virtudes, contradicciones, bondades y errores de nuestro proceso democrático. La descentralización territorial y la conformación de las Comunidades Autónomas ha sido, y seguirá siendo, el eje sobre el que pivota toda la estructuración estatal y el elemento troncal desde la perspectiva política. Por ello se hace necesario conocer bien cuál es el

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Calle Obispo Trejo, 2. 28040 Madrid. Email: lrebollo@der.uned.es

sustrato político e ideológico en el que se gesta, cuáles fueron sus pretensiones y cómo se llegó al acuerdo sobre su regulación constitucional. Extractar todas estas circunstancias desde una perspectiva jurídica es el objetivo final de este artículo. Para ello, y dada la idiosincrasia de los españoles, nos es necesario hacer un estudio de los antecedentes, singularmente de la forma de abordar el tema desde la II República, dado que, lamentablemente, nos es difícil superar nuestros procesos históricos, y mucho más aprender de ellos. Pero es tarea de todos intentar mejorar esta realidad, y lo es singularmente de aquellos que desde la universidad pública nos dedicamos a tareas de investigación.

Es capital para entender el proceso de creación y desarrollo del Estado autonómico entrar en el análisis del contexto político previo a 1978, y muy especialmente del proceso constituyente, donde había que condensar en unos cuantos artículos un sinfín de pretensiones políticas. He optado por detenerme en uno de los puntos capitales en esta materia, la creación del art. 2 CE y el debate sobre nación y nacionalidades, nudo gordiano de nuestro sistema democrático y objeto de discusión política que alcanza hasta nuestros días, y que seguramente lo será durante largo tiempo. Otro de los elementos de análisis esencial debe ser también un acercamiento al Título VIII de nuestra Constitución, donde producto del necesario consenso, se elaboró un conjunto poco sistemático y enormemente indeterminado, de las normas básicas por las que habría de regirse la nueva ordenación territorial del poder político.

Dedico un último apartado a poner de manifiesto algunas conclusiones al respecto de la materia, haciendo balance de cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978, periodo lo suficientemente amplio como para que aquéllas puedan fácilmente ser constatadas. Esta valoración final podía tener como objeto lo positivo desde muchas perspectivas, como la económica, social, cultural, etc, pero he preferido hacer referencia únicamente a las jurídico-políticas, en la idea que son la clave de un desarrollo futuro del conjunto del sistema, y en última instancia, porque son las posibles causas de su fracaso, o en todo caso, de su deficiente funcionamiento.

## 2. ANTECEDENTES INMEDIATOS, LA II REPÚBLICA

Desde la perspectiva territorial del Estado, es este periodo, y a excepción de la actual constitución, el más relevante, si bien hemos de matizar de forma inmediata, que lo es desde una óptica constitucional y teórica, dada su escasa vigencia y desarrollo, debido al inicio de la guerra civil, pero, por el contrario, tendrá una influencia capital, tanto en el texto de la Constitución de 1978, como en muchos de los acontecimientos y pretensiones políticas, y cabe decir, que hasta ahora. Por ello el análisis de un balance constitucional del Estado autonómico no puede desconocer la configuración territorial que realiza la Constitución de 1931 y el contexto político e ideológico que la conforman.

Las elecciones municipales de 12 de abril de 1931 se constituyeron de facto en un plebiscito sobre la forma de la Jefatura del Estado. Como manifiesta Torres del Moral, «aunque el cómputo de concejales electos fue favorable a las candidaturas monárquicas (bastante más favorable que la diferencia de votos obtenidos) los líderes republicanos supieron hacer valer —sin resistencia por parte del Gobierno— su victoria en las grandes capitales (que fue absoluta en Madrid) y la poca fiabilidad de la victoria rural monárquica por la evidente incidencia del caciquismo. Fue el voto de los profesionales, de las clases medias urbanas y del proletariado industrial el eje decisivo del cambio de régimen»<sup>2</sup>. El 14 de abril se convocó una huelga general, que en un ambiente de exaltación popular proclama la República en diversas ciudades, tomando el poder sin resistencia alguna y a la vez que Alfonso XIII iba camino del destierro a través de Cartagena, entregando un Mensaje al país en el que reconocía que «las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo».

Aunque con gran inestabilidad y con una vigencia corta y azarosa de los gobiernos, la República conoció tres mayorías en el ejercicio del Gobierno: En 1931 venció la coalición republicana-socialista, en 1933 la derecha (CEDA y Partido Radical) y en 1936 el Frente Popular (socialistas, comunistas y republicanos). Esta manifiesta realidad de normalidad política, alternancia de mayorías de distinto signo político, que hubiera sido la senda del progreso de la nueva forma de Jefatura del Estado, se vio truncada por la ausencia de respeto a la legalidad, mecanismos poco democráticos, y una insumisión total contra el Estado con un fundamento de reivindicación nacionalista. Como en tantas otras ocasiones en nuestra historia, se supo conformar una mayoría para liquidar el *status quo*, pero se era incapaz de ordenar los procesos y sustentarlos en mayorías estables o minorías consensuadas, que permitieran una estabilidad institucional, social y económica.

Como hemos manifestado, la derecha obtuvo la mayoría en las elecciones de 1933, y como con gran claridad manifiesta Casanova «tanto los socialistas como los republicanos de izquierda estaban convencidos, desde la caída de Azaña, que era legítimo tratar de evitar la entrada de la CEDA en el Gobierno de una República que consideraban que les pertenecía»<sup>3</sup>. Los sucesos de 1934 en Asturias, y su brutal represión, que ascendió a más de 1.300 muertos entre insurrectos, fuerzas del orden y ejército y la proclamación del Estado Catalán, agudizan las semejanzas entre la I y la II República. En aquélla por la insurrección cantonal, y en esta por el surgimiento de los nacionalismos, aunque bien es cierto, no como único factor determinante, como ya hemos apuntado.

El 17 de agosto de 1930 se dieron cita las fuerzas republicanas en lo que se denomina el Pacto de San Sebastián. El tema de Cataluña fue central en los debates, acor-

<sup>2</sup> TORRES DEL MORAL, A: *Constitucionalismo Histórico Español*. 4.ª Ed. Madrid 1991, páginas 170 y 171.

<sup>3</sup> CASANOVA, J: *República y Guerra Civil*. Vol. VIII de la *Historia de España* de Fontana, J y Villares, R. Crítica y Marcial Pons. Barcelona 2007, pág. 119.

dándose que se presentara un Estatuto a las Cortes Constituyentes libremente redactado por Cataluña, para regular su vida regional y sus relaciones con el Estado español. Esta misma actuación podrían realizarla aquellas regiones que pretendieran una vida autónoma. Pero el mismo día 14 de abril de 1931 en que se proclamaba en Madrid la II República, el dirigente de Izquierda Republicana de Cataluña, Francesc Macià proclamó la República Catalana.

Los constituyentes republicanos rechazaron la pretensión de denominar a la República como federal, haciendo uso de un nuevo concepto sin antecedentes en nuestro constitucionalismo, el Estado integral, en la idea de una equidistancia entre lo unitario y lo federal. En su discurso ante las Cámaras el 27 de agosto de 1931 el Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución, el penalista Jiménez de Asúa, manifiesta con rotundidad que «no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica». Pero esto era una cuestión más formal que material, y parece acertada la opinión de Blanco Valdés al respecto, cuando manifiesta que «la oposición a definir el Estado como federal se explicaba con mucha probabilidad como un medio de no soliviantar, más de lo que ya lo estaban, a los sectores políticos y sociales contrarios a cualquier tipo de descentralización»<sup>4</sup>.

La cuestión regional es trasfondo sustantivo en la Constitución de 1931, y prueba de ello es que se dedique el Título I, artículos 8 a 22, a esta cuestión. El art. 8 proclama la unidad del Estado con el concepto «límites irreductibles», pero a su vez reconoce que el Estado estará integrado por los municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. De esta forma el acceso a la autonomía regional es una opción no delimitada constitucionalmente, pero sí condicionada, porque como hemos visto el Estatuto Catalán ya estaba elaborado, aunque se aprobara formalmente en 1932, y que actuó como modelo al resto de regiones. Así el Estatuto Vasco, que en un principio incluía a Navarra, vio como esta región se desligo del mismo y a punto estuvo también de hacerlo Álava. La cuestión fue que su tramitación se demoró en las Cortes, dado que fue aprobado en referéndum en 1933, pero las Cortes no darán su plena vigencia hasta 1936, una vez iniciada la Guerra Civil. Más retrasado fue el Estatuto gallego, que fue aprobado en referéndum el 28 de junio de 1936, pero no entró en trámite en las Cortes

El art. 12 de la Constitución de 1931 establecía la forma de acceso a la autonomía, y se sustentaba en el cumplimiento sucesivo de tres requisitos:

1.º que el estatuto fuera propuesto por la mayoría de los ayuntamientos de las provincias que quisieran constituirse en región autónoma, o en su defecto, aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes del censo electoral de la región (art. 12 a).

2.º aprobación mediante referéndum por al menos dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región. Si no se obtenía esta mayoría, no podía

<sup>4</sup> BLANCO VALDÉS, R: *El laberinto territorial español*. Alianza Editorial. Madrid 2014. Pág. 106.

intentarse el acceso a la autonomía hasta transcurridos cinco años. Este requisito era un verdadero muro electoral, dado que, al requerir dos tercios del total del censo, las abstenciones se sumaban a los votantes en contra (art. 12 b).

3.º se establecía la aprobación del estatuto por las Cortes, pero no se constituía en un mero acto protocolario de aprobación o rechazo, sino que suponía un verdadero control de constitucionalidad del mismo. «Serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional» (art 12 c).

Por su parte, el art. 22 reconoce el principio de reversibilidad, pero no respecto de los sujetos capacitados para iniciar el proceso de autonomía, que eran los municipios, sino a las provincias. De esta forma pueden desvincularse éstas de una región autónoma volviendo al régimen jurídico de relación directa con el Estado. El requisito era el mismo que para la constitución de la autonomía, es decir, la mayoría de los ayuntamientos de la provincia, y aceptado por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo provincial.

La forma de distribución competencial es la propia de un Estado federal, de tal forma que el art. 14 contenía un listado de materias de competencia exclusiva del Estado, tanto de la regulación como de su ejecución<sup>5</sup>. El art. 15 relaciona otro conjunto de materias en las que la competencia legislativa es también del Estado, pero

<sup>5</sup> El art. 14 establecía:

Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

- 1.ª. Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.
- 2.ª. Relación entre las Iglesias y el Estado y régimen de cultos.
- 3.ª. Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.
- 4.ª. Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional.
- 5.ª. Pesca marítima.
- 6.ª. Deuda del Estado.
- 7.ª. Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.
- 8.ª. Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.
- 9.ª. Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas.
10. Régimen de extradición.
11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.
12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.
13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.
14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.
15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.
16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.
17. Hacienda general del Estado.
18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.

cuya ejecución podía ser realizada por las regiones<sup>6</sup>. El resto de las materias podían ser asumidas por las regiones, siempre que figurasen en su Estatuto (art. 16). Por último, el art. 18 establecía una cláusula de cierre competencial, en virtud de la cual todas las materias que no quedasen atribuidas a las regiones por sus respectivos Estatutos, se reputarían propias del Estado, si bien éste podía distribuir las o transmitir las por ley. También se establece una cláusula de prevalencia, en favor del derecho del Estado, que prevalecerá sobre el de las regiones en todo lo que no estuviera atribuido por cada Estatuto a la exclusiva competencia regional (art. 21).

Como puede comprobarse, la Constitución de 1931 es desde su letra, perfectamente homologable a cualquier sistema político contemporáneo a ella, y aunque con una pretendida equidistancia entre el Estado unitario y el federal, supone el establecimiento de una distribución territorial moderna. Bien es cierto que teniendo presente el fracaso de la I República que se trasluce en los artículos 13, 17 y 19 del texto constitucional, de los que cabe deducir un miedo implícito a una anarquía territorial. De esta forma el primero de los artículos citados prohíbe de forma taxativa la federación de las regiones. El segundo prohíbe regulaciones que impliquen diferencias de trato entre los naturales del país y los demás españoles. Por último, el art. 19 reservaba al Estado la potestad de dictar leyes para la armonía entre los intereses locales y el general de la República. Estas normas requerían aprobación por las Cortes con una mayoría de dos tercios y que su necesidad fuera apreciada de forma previa por el Tri-

<sup>6</sup> El art. 15 establecía:

Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

1.ª. Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España.

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia.

2.ª. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

3.ª. Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4.ª. Pesas y medidas.

5.ª. Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

6.ª. Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.

7.ª. Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8.ª. Régimen de seguros generales y sociales.

9.ª. Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

13. Servicios de aviación civil y radiodifusión.

bunal de Garantías Constitucionales. La prueba más palpable de la modernidad de la Constitución de 1931 es la similitud de lo expuesto, cuando no literalidad, con los contenidos de la vigente Constitución de 1978.

Se hace necesario un acercamiento al contexto y proceso de creación de los Estatutos de Autonomía bajo la vigencia de la Constitución de 1931, dado que, como veremos más adelante, conectan de forma directa con el contenido de la Constitución de 1978.

*a) Cataluña*

El mismo día 14 de abril, día en que se proclamaba la República en Madrid, en Barcelona, Macià, líder de ERC, proclamaba el Estado Catalán<sup>7</sup>. Tres días después se rectificaba la proclama debido a la reunión de tres ministros del Gobierno Provisional de la República desplazados a Barcelona y Macià declara que se adelantará la elaboración del Estatuto de Cataluña, que deberá ser aprobado por la Asamblea de Ayuntamientos Catalanes y por las Cortes Constituyentes de la República, siendo tramitado como ponencia del Gobierno Provisional de la República. Se aceptaba con ello el camino de la legalidad frente al del independentismo, y se lleva a cabo con una celeridad increíble, dado que el 24 de mayo ya estaba constituida la Asamblea de representantes locales y el 10 de junio ya eran elegidos los integrantes de la Comisión encargada de su redacción, y en 10 días ya había texto estatutario, será el conocido como Estatuto de Nuria. El 14 de julio de 1931 fue aprobado por la asamblea de representantes locales. El 26 de julio es ratificado por los ayuntamientos catalanes y el 2 de agosto es aprobado en referéndum. Faltaba por tanto la aprobación por las Cortes de la República, ante las que fue presentado el día 18 de agosto, el mismo día que se presentaba el proyecto de Constitución para iniciar el debate parlamentario. El proyecto de Nuria constaba de 52 artículos, y si bien establece en su art. 1 que Cataluña es un Estado autónomo dentro de la República española, en su preámbulo se establecía el «derecho de autodeterminación que compete al pueblo catalán», a la vez que se atribuía competencias del Estado, con el siguiente tenor: «restaurada la Generalitat y organizada la Diputación Provisional, incumbía a ésta la fijación de las potestades reservadas al poder Central de la República, y las que se consideren privativas e indispensables para el Gobierno de Cataluña». Incluía una tabla de derechos a modo de constitución y una extensa parte orgánica. Su debate en el Congreso de los Diputados no se inició hasta el 6 de mayo de 1932. Téngase en cuenta que la Constitución de 1931 fue aprobada el 9 de diciembre del mismo año. El Estatuto fue publicado el 21

---

<sup>7</sup> «En nombre el pueblo de Cataluña, proclamo el Estado Catalán bajo el régimen de una República Catalana que, libremente y con toda cordialidad, anhela y pide a los demás pueblos de España su colaboración en la creación de una Confederación de Pueblos Ibéricos...»

de septiembre, habiendo sufrido un considerable adelgazamiento de 52 a 18 artículos. Desaparece el preámbulo, y el art. 1 establece que «Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español, con arreglo a la Constitución de la República y el presente Estatuto». El art. 2 establece la cooficialidad entre castellano y catalán, frente al principio de oficialidad exclusiva del catalán que establecía el proyecto de Estatuto. Se suprime la tabla de derechos y se limitan en los artículos 3 a 13 las competencias de la Generalitat, matizadas por los artículos 14 y 15 que facultaba al Gobierno de la República a intervenir en cuestiones de orden público si se estimaba comprometido el interés general del Estado o su seguridad. El art. 16 eliminaba la posibilidad del proyecto de establecer una hacienda catalana, y regula las competencias de ésta y los porcentajes de cesión de impuestos del Estado a la Generalitat. El art. 17 posibilita la creación de tributos propios, siempre que no fueren sobre las mismas materias de los establecidos por el Estado.

Esta poda del Estatuto de Nuria no se correspondió con una respuesta social de frustración, y se debe ello a que en esencia el impulso soberanista de Macià vivía en una élite política y en un contexto de provisionalidad y desconcierto institucional. También es justo reconocer la preocupación del Gobierno Provisional de la República, que entendió, quizás por la experiencia de la I República y la insumisión cantonalista, que «el problema catalán» podía dar a pique con la República de manos de un alzamiento militar, como ya lo intentara el general Sanjurjo en agosto de 1932.

La vigencia del Estatuto de Cataluña se vio suspendida por la insurrección de la Generalitat en 1934, estando al frente de la misma Lluís Companys. El trasfondo de la cuestión era una ley autonómica reguladora de los contratos de cultivo de 11 de abril de 1934, que pretendía mejorar la situación de los cultivadores frente a los arrendadores de tierras. Ello supuso un abierto enfrentamiento político entre ERC y la Lliga. La ley fue impugnada ante el Tribunal de Garantías Constitucionales por conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la República el 5 de mayo de 1934, por entender que invadía competencias del Estado, y de forma concreta en materia social, procesal e hipotecaria. El Tribunal de Garantías Constitucionales dictó sentencia el 8 de junio de 1934 favorable al Estado. El mismo día que se publica la sentencia se presentó al Parlamento Catalán un proyecto de ley de contratos de cultivo, idéntico al declarado inconstitucional, y en cuya defensa parlamentaria se cuestionó la legitimidad del Tribunal de Garantías, tildándose la sentencia de política, aprobándose de nuevo la ley declarada inconstitucional.

El cálido ambiente nacionalista, al que se sumaron los partidos republicanos y parte de la izquierda, hizo que el Presidente de la Generalitat, Lluís Companys declarara el 6 de octubre de 1934 el Estado Catalán, paradójicamente, en su discurso desde el balcón de la Generalitat, justificaba su insurrección

contra el Gobierno de la República para salvar el régimen instaurado con la Constitución de 1931. Hace un llamamiento a la insurrección institucional y a la desobediencia de la legalidad establecida.

El Gobierno de la República reaccionó pronto al desafío independentista. El mismo día 6 el general Batet<sup>8</sup> declara el estado de guerra en todo el territorio catalán, tomando el poder. El enfrentamiento era muy escaso para la magnitud del desafío<sup>9</sup>, y Companys y el resto del Gobierno catalán fueron detenidos al día siguiente. A continuación, se producirá una dura represión contra los líderes nacionalistas. El Gobierno de Companys fue juzgado, como establecía el art. 14 del Estatuto Catalán por el Tribunal de Garantías Constitucionales y condenados en junio de 1935 a penas de 30 años de prisión por un delito de rebelión militar. Aunque se propuso la derogación del Estatuto, se optó por una ley que derogara temporalmente la vigencia del mismo<sup>10</sup>. La norma se fundamentaba en la conducta subversiva del Gobierno de la Generalitat por situarse fuera de la vigencia constitucional. También se dejaban en suspenso las funciones que el Estatuto atribuía al Parlamento de Cataluña, hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno de la República, levantara la suspensión y acordase el restablecimiento gradual del régimen autonómico. Este supuesto se produjo en febrero de 1936.

*b) País Vasco*

El camino del Estatuto vasco fue considerablemente más largo y con menor acuerdo político interno que en Cataluña. Se debe ello a varias razones. La primera y más significativa es la falta de cohesión territorial entre las tres provincias vascas y la fuerte castellanización de Navarra. Otro aspecto importante es que con la Restauración se produce un movimiento migratorio que atenúa el sentimiento nacionalista, además de que el capital vasco había sido clave en la economía española durante la Restauración. Por último, hay que referenciar también lo alejados que estaban un grupo muy influyente de intelectuales vascos de las tesis nacionalistas, como Unamuno o Pio Baroja. Tampoco ayudaba mucho en el sentimiento identitario el que el Partido Nacionalista Vasco era en estas fechas considerablemente radical, producto del ideario de Sabino Arana, que era etnicista, sumamente clerical y con ciertos ribetes de exclusivismo social vasco. Ello dificultó el acuerdo político con el resto de partidos, y como venimos manifestando, retrasó el acuerdo político al respecto del nuevo estatuto.

Otra característica singular del acceso a la autonomía del País Vasco viene constituida por la existencia en un principio de hasta tres proyectos de es-

<sup>8</sup> Paradojas de España, el general Batet fue fusilado durante la Guerra Civil por ser leal a la República.

<sup>9</sup> Murieron 8 soldados y 38 civiles.

<sup>10</sup> Ley de 2 de enero de 1935.

tatuto. La Sociedad de Estudios Vascos fue el autor de uno de los proyectos en 1931, con marcado carácter carlista e independentista, con un fuerte componente católico y también antirepublicano. Incluía a Navarra como parte del País Vasco. En 1932 Navarra decide buscar un camino propio de autogobierno, lo que supuso una profunda crisis en la política local. Fracasado este proyecto en 1932, el año siguiente la asamblea de municipios aprobó en Vitoria en el mes de agosto otro proyecto, que entraría en Cortes en 1934, siendo rechazado por incompatibilidad con la Constitución, lo que supuso el abandono de las Cortes por los parlamentarios del PNV y la dimisión de un considerable número de concejales, produciéndose graves alteraciones sociales en Bilbao, La falta de las condiciones necesarias de acuerdo y la pretensión del Gobierno de la República de que se serenase la situación política pospuso su aprobación hasta 1936. El nuevo proyecto reformado, pactado entre el PNV y los partidos republicanos y de la izquierda, obtuvo el apoyo necesario, siendo publicado en la Gaceta de Madrid el 7 de octubre de 1936. Aunque alcanzó para constituir el primer Gobierno autónomo, su vigencia fue muy escasa, tanto territorial como temporalmente, dado que no rigió un año.

Al igual que ocurriera con el Estatuto de Nuria, el proyecto plebiscitado en el País Vasco en 1933 sufrió un considerable adelgazamiento, de 53 a 14 artículos, aunque materialmente reproducía contenidos de aquél. Quizás lo más singular sea la relevancia que se atribuye a las provincias vascas y la vigencia del privilegio del Concierto Económico, que se recoge en el art. 13, así como que, en caso de desacuerdo en la reforma del Estatuto entre el País Vasco y las Cortes de la República, prevalecería la voluntad de éstas últimas.

c) *Galicia*

Inicia su proceso estatutario entorno a la Federación Republicana Gallega, que se reúne en asamblea en La Coruña el 4 de junio de 1931 y aún otros proyectos, pero fracasa en la negociación. El proyecto será retomado por los diputados elegidos por Galicia a Cortes Constituyentes. La falta de acuerdo político lo hace entrar en vía muerta. En 1932 hay un intento de promover el estatuto por parte del ayuntamiento de Santiago de Compostela, que reunió a representantes de municipios y a parte de los partidos políticos. A finales de 1932 estaba aprobado el texto, pero no se sometió a referéndum hasta cuatro años después, el 28 de junio de 1936, obteniendo la mayoría necesaria para seguir con el trámite en Cortes, donde no llegó a debatirse ni aprobarse. El texto contenía 40 artículos, con grandes identidades con los estatutos de autonomía ya vigentes.

El impulso inicial de la República hizo que se iniciara la redacción de otros proyectos de estatutos como el de Castilla, Asturias, Extremadura, Baleares, Valencia, Canarias, Andalucía y Valencia, que se vieron ralentizados entre 1932 a 1936, hasta la victoria del Frente Popular, que dio un nuevo impulso a los mismos, pero que se vería truncado por el alzamiento militar.

Existe acuerdo doctrinal en dividir en cuatro periodos la vigencia de la II República<sup>11</sup>. Un primer tramo viene constituido por el Gobierno Provisional que realizó la labor constituyente. El segundo periodo que abarca dos años, desde la promulgación de la Constitución, dirigido por la izquierda moderada (republicanos y socialistas) y centrado en la tarea de las reformas, que conseguiría un escaso éxito debido a la crisis económica mundial, a las graves y constantes alteraciones de la convivencia social, y al alejamiento de parte de la clase media del movimiento republicano. En este tramo se producen las tensiones regionales más graves, las de Cataluña. El tercer periodo será el de mayoría de la derecha, que se prolonga también por dos años (de noviembre de 1933 a febrero de 1936). El dominio de una élite conservadora produce enfrentamiento de clases, empeoramiento del problema regional y no mejoró el orden público, a la vez que se derogan algunas de las incipientes reformas del bienio anterior. El cuarto y último periodo viene constituido por la victoria electoral del Frente Popular en febrero de 1936, que aúna a partidos de izquierda (socialistas y comunistas) y a los republicanos. El alzamiento militar de julio de 1936 puso fin al segundo intento republicano de conformar el Estado.

Desde la óptica que nos atañe, la organización territorial, lo destacable es esencialmente lo teórico, dado que la puesta en práctica es de forma genérica inexistente, y donde no lo fue es esencialmente traumática, como es el caso de Cataluña. Pero más allá del conocimiento histórico necesario, se hace imprescindible este análisis porque tras el paréntesis del régimen del general Franco, una vez iniciado el proceso constituyente, el problema regional se retoma prácticamente en el mismo lugar en que se había dejado por parte de la historia en 1936. Veremos las mismas ideologías y pretensiones, parecidas reivindicaciones e iguales modos de actuación, que en alguna medida se mitigan por el proceso constituyente y democratizador, pero que curiosamente hoy, presentan asombroso parecido con nuestra realidad política.

### 3. EL FRACASO DEL ESTADO INTEGRAL

El punto de partida mayoritario en la II República al respecto de la cuestión regional no puede ser más coherente y honesto, afrontar el problema partiendo del consenso y el acuerdo político, atendiendo a todas las propuestas, a la vez que estableciendo como límite la unidad del territorio. El acuerdo habría de traducirse en una fórmula equidistante entre el Estado federal y el Estado unitario, entendidos como

---

<sup>11</sup> Seguimos el establecido por Torres del Moral, en obra citada, páginas 203 a 209.

extremos de las opciones viables. Se optó por una fórmula intermedia, un Estado con descentralización regional, con plena autonomía política y a desarrollar, el denominado Estado integral.

La importancia de la cuestión territorial se manifiesta por parte del constituyente en que le dedica el Título I de la Constitución, cuyos pormenores de contenido y desarrollo hemos analizado en el apartado anterior. Nos toca ahora averiguar las causas del fracaso del modelo, o si en todo caso, el modelo territorial era una buena solución que quedó afectada por el propio fracaso de la República.

En 1946 Luis Jiménez de Asúa publicaba en el exilio *La Constitución de la democracia española y el problema regional*<sup>12</sup>. Señala en su obra que los cuatro grandes problemas a los que se enfrentó la II República desde 1931 y que no supo resolver fueron los siguientes: la cuestión militar, que necesitaba una reforma técnica; la cuestión religiosa, que precisaba de una reforma liberal; el problema agrario, que implicaba ya una tardía reforma social; y finalmente la cuestión regional, que implicaba una reforma patriótica.

Para otros autores las causas del fracaso de la II República son más claras, así Solé Tura y Aja manifiestan «como es bien sabido, las fuerzas conservadoras que perdieron las elecciones utilizan estos meses para preparar un levantamiento militar que les de el poder que no pudieron obtener en las urnas»<sup>13</sup>.

Riquer i Permanyer manifiesta que «en 1936, realmente, la situación política era bien diferente de la de 1931, había más tensiones sociales y más fragmentación política, y la convivencia no era fácil, dado que había posiciones muy apasionadas. Ahora bien, que hubiera problemas de funcionamiento político no significaba que la situación tuviera que conducir necesariamente a un enfrentamiento social generalizado y violento que explicara la necesidad de un golpe de autoridad. Además, en Cataluña la situación durante la primavera de 1936, no era especialmente más conflictiva que en otras ocasiones»<sup>14</sup>.

Con independencia del valor cuantitativo o cualitativo de las alteraciones del orden público, es clara la existencia en 1936 de un colapso del funcionamiento institucional. De igual forma se constata una escasa vigencia del contenido constitucional, que en ocasiones concretas se eleva a claros incumplimientos, tanto de la norma suprema, como del resto del ordenamiento jurídico. En el ámbito político se reproducen viejos vicios, una mayoría posterior deroga la construcción política de la anterior, y todo ello en una falta de consenso político y una ausencia total de objetivos comunes. Al igual que en periodos anteriores en que la monarquía se desmoronó sola, la II República y su modelo de Estado integral se desvaneció por las tensiones nacionalistas y la falta de entendimiento ciudadano, más necesitado de otras prestaciones

<sup>12</sup> Editorial Losada. Buenos Aires, 1946, páginas 57 a 67.

<sup>13</sup> Obra citada, pág. 117.

<sup>14</sup> RIQUER I PERMANYER, B: *Los retos de la II República. Reflexiones sobre la difícil consolidación de la democracia en la España de los años 30*. En *Estudios sobre la Constitución Española* en homenaje al Profesor Jordi Solé Tura, pág. 31.

del Estado que de la autonomía política de los distintos territorios, que en todo caso requería de una consolidación democrática inexistente, y de un normal funcionamiento institucional que a duras penas se conseguía en espacios temporales muy cortos.

Afirma Tamames que muchas veces se ha dicho que la República la trajeron los monárquicos y la perdieron los republicanos. Aparte del carácter más o menos literario de cualquier sentencia con pretensiones lapidarias, esa frase contiene una buena dosis de verdad»<sup>15</sup>. La mejor opción para tener una concepción clara de la situación es hacer repaso de lo que sucedía en el corto periodo que va desde las elecciones generales de febrero hasta julio. El 18 de febrero de 1936 se conocían los resultados electorales y al día siguiente, sin seguir los trámites constitucionales establecidos, Portela Valladares trasladó sus poderes al Gobierno presidido por Azaña, quien para garantizar mínimamente el orden público mantuvo en vigor el Decreto de 17 de febrero por el que se declaraba el Estado de alarma. El 22 de febrero fueron puestos en libertad entorno a 30.000 presos políticos, la mayoría de ellos encarcelados por los procesos de insurrección contra el orden establecido en 1934. El día 23 de febrero se decretó la suspensión del pago de rentas por los arrendatarios de tierras de Andalucía y Extremadura. Las Cortes no se constituyeron hasta el 4 de abril, pero ahora se sumaba el problema de que el Presidente de la República, Alcalá Zamora había sido destituido en marzo, por la vía del art. 82 de la Constitución, lo que suponía que era necesario consenso para el nombramiento de nuevo Presidente de la República. Cabe recordar a este respecto que entre 1931 y 1936 se formaron 18 gobiernos y se sucedieron 20 presidentes del mismo, lo que supone una situación de interinidad y colapso permanente. Si repasamos las propuestas de Azaña en su cuarto nombramiento como Presidente del Gobierno, se ve como se reiteran las mismas que realizara en 1931. A este respecto Tamames se pregunta «¿Cómo, pues, puede juzgarse negativamente la regionalización intentada por la República? .... más justo sería criticar a la República por no haber desarrollado, según lo preveía el artículo 9 de la Constitución, las leyes municipal y provincial, que al reorganizar las facultades y autonomías de municipios y provincias habría restado parte de sus pretendidos matices tenebrosos a los estatutos regionales»<sup>16</sup>. De lo que se infiere que la distribución territorial establecida por la Constitución de 1931 se constituyó en un loable proyecto, que nunca pasó de ese estadio, y que al igual que no es criticable por su falta de desarrollo, tampoco puede constituirse en un ejemplo o referente ideal.

Ha existido a lo largo de la vigencia actual de la democracia una idea generalizada de la República, y de forma particular de su modelo territorial, sesgada y magnificada como objetivo referencial que se plasma también en el proceso constituyente, donde existe un trasfondo de retomar la cuestión regional donde se quedó en la II

<sup>15</sup> TAMAMES, R: *Historia de España* Alfaguara. Vol. VII. Alianza Editorial. 5.ª Ed. Madrid 1976, pág. 7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 212.

República. En última instancia, y como manifiesta Sánchez Agesta, «Había, además, un sobreentendido, que no está explícito en la Constitución. No era una fórmula general de organización del Estado, sino una forma de organización reservada a satisfacer las pretensiones autonomistas de una o varias regiones»<sup>17</sup>.

De esta forma el Estatuto de Nuria condicionó la Constitución de 1931, excluyendo de la misma una regulación propiamente constitucional de la estructura territorial del Estado. De facto existió una bilateralidad entre el Estatuto Catalán y la Constitución de 1931, ambos eran fuentes de fuentes, ambos organizaban política e institucionalmente territorios distintos. De esta forma el principio dispositivo de la creación de entes territoriales con plena autonomía se extendió también a ésta, de forma tal que se abre una pugna por las competencias y el ejercicio de las mismas que omite los fines y que genera una espesa niebla en el funcionamiento institucional. En otros casos, simple y llanamente incumple, no sólo los contenidos constitucionales, sino la legalidad ordinaria. Más allá del ámbito estrictamente teórico y jurídico-constitucional, las pretensiones políticas de Cataluña lastraron en gran medida la vigencia de la Constitución de 1931 y la plena vigencia de la II República.

#### 4. LA CUESTIÓN TERRITORIAL DE 1936 A 1975

Incluso antes de finalizada la guerra civil se inició la liquidación del modelo territorial de la II República, así como el proceso de regionalización. Uno de los primeros decretos de Franco, el de 19 de abril de 1937, que traslada de forma literal un manifiesto de Falange Española establece que «España es una unidad de destino en lo universal». La Ley de 8 de abril de 1938 suprime el Estatuto de Cataluña, y la Ley de 8 de septiembre de 1939 deroga todas las leyes y disposiciones emanadas del Parlamento y del Tribunal de Casación de Cataluña. Por Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 se suprimió el Concierto económico de Guipúzcoa y Vizcaya, si bien se mantuvieron los fueros y conciertos de Álava y Navarra, por haber favorecido el denominado levantamiento nacional. Como ya conocemos, el proyecto de Estatuto de Galicia, que había entrado en Cortes pocos días antes de la sublevación militar, no se tramitó.

Los cinco años posteriores a la finalización de la guerra civil sobrevino la represión de todo lo relacionado con el regionalismo. En aras de la «identidad colectiva» se prohíbe el uso público y escolar de las lenguas no castellanas, se suprimen las instituciones culturales y académicas regionales, y se depura de diversas formas (jubilaciones anticipadas, traslados, suspensiones de empleo y sueldo) a los intelectuales y académicos destacados o identificados con el regionalismo. Como manifiesta García

---

<sup>17</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*. CEC, 3.ª Ed. Madrid 1974, pág. 490.

Álvarez «hasta bien entrada la década de 1950 el discurso sobre la región tan sólo sobrevivió en la enseñanza ... en la investigación académica ... y en determinadas manifestaciones folklóricas, consentidas e incluso promovidas deliberadamente por el régimen con intención banalizadora»<sup>18</sup>.

A partir de 1960, producto de tres pretensiones organizadoras de carácter general que se concretan en políticas de planificación del desarrollo, la introducción de modernos conceptos de economía regional y la urbanización e industrialización masivas, se introduce el denominado «regionalismo funcional», alejado de planteamientos políticos o historicistas, y que tiene como premisa la planificación de servicios públicos y la promoción del desarrollo socioeconómico, a la vez que equilibrar las disparidades demográficas y de rentas entre los diversos territorios. A finales de los años 60 y principios de los 70 se produce, especialmente desde el ámbito académico, un torrente de publicaciones que desde diversas áreas de conocimiento; sociología, geografía, economía, urbanístico y jurídico, propugnan un discurso regional como elemento de modernidad necesario. En buena medida los Planes de Desarrollo son plasmación de una pretensión regionalista técnica, neutra políticamente, y que desconoce toda organización territorial superior a la provincia que tenga carácter político. La denominada «política de desarrollo regional» no conoce estructura intermedia entre el Estado y la provincia. El foco de actuación será la obra pública localizada, las repoblaciones en zonas estratégicas o la industrialización localizada, así como la creación de polígonos industriales. A partir del III Plan de Desarrollo (1972-1975) se introducen las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que se articulan jurídicamente como mancomunidades de Diputaciones provinciales, pero que no llegaron a constituirse, primero por la falta de recursos económicos que traen causa de la crisis del petróleo de 1972, y por la llegada de la transición política después.

Desde la perspectiva más estrictamente jurídica, la Ley Orgánica del Estado de 1967, que fuera aprobada en referéndum el 14 de diciembre de 1966, establecía en su art. 45 la posibilidad de crear «divisiones territoriales distintas de la Provincia». También la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 1975 establecía la posibilidad de crear Mancomunidades provinciales, que en todo caso no podrían asumir la totalidad de las competencias asignadas a sus respectivas Diputaciones. De esta forma el regionalismo propugnado es eminentemente técnico, funcional o administrativo. Se elude la posibilidad de crear organizaciones supraprovinciales con carácter político y se omite deliberadamente la referencia histórica de los territorios, así como el término nación. Esta honda preocupación del régimen de Franco llegará hasta su testamento político, en el que manifiesta: «Mantened la unidad de las tierras de España, exaltando la rica multiplicidad de sus regiones como fuente de la fortaleza de la unidad de la Patria».

---

<sup>18</sup> Obra citada, pág. 356.

## 5. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO: CONTEXTO POLÍTICO Y PREAUTONOMÍAS

Tras la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 se sucede un periodo histórico capital para nuestra actual democracia, que da fe de la altura de los protagonistas y que es rara excepción en nuestra historia. La conocida como transición democrática se inicia con la proclamación del Rey Juan Carlos I el 22 de noviembre de 1975. Desde los primeros días de su reinado es consciente de la importancia de la cuestión regional. En su discurso ante las Cámaras en su proclamación, será donde anuncia el reconocimiento «...dentro de la unidad del Reino y del Estado, de las peculiaridades regionales». En la transición se unieron como objetivos indisolubles la democracia y la descentralización territorial, y de forma más concreta la autonomía política. El Rey confirma a Arias Navarro como Presidente del Gobierno y en medio de una gran confusión política y social, se producen los primeros atisbos de apertura, entre otras causas, quizás la más significativa, fue la firme voluntad del monarca de hacer virar el régimen de Franco a una democracia homologable con Europa, y hacerlo de forma rápida, pero a la vez segura. El primer gran golpe de timón del Rey será el nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, que impulsaría el cambio a través de la Ley para la Reforma Política, votada en referéndum el 1 de diciembre de 1976, y que con tan solo cinco artículos liquidaba el régimen anterior y establecía los medios necesarios para la plena vigencia de la democracia.

En el ideario común de la transición subyace la idea de retomar el proceso de descentralización desde la interrupción de 1936, y se hace desde dos perspectivas diferenciadas, una ideológica o política y desde otra doctrinal que analizamos por separado. La pretensión política aunaba a todos los partidos y podrían establecerse tres grupos diferenciados. Los más significados, y cuyas pretensiones eran de mayor alcance, son los partidos nacionalistas catalanes y vascos, partidarios de un rápido reconocimiento de la autonomía política, dando legalidad a la persistencia de los gobiernos autónomos en el exilio. Un grado menor de intensidad en la reivindicación planteaban socialistas y comunistas. El centro y la derecha tenía una perspectiva más de necesidad técnica que de convicción política. De esta forma la apreciación de la necesidad de acometer reformas de organización territorial era unánime en todas las fuerzas políticas, variando la intensidad o las formas de materializarlas. La óptica doctrinal de las reformas en la distribución territorial del Estado se centra en tres ilustres académicos: Ortega, García Pelayo y García de Enterría, que operarán como esqueleto racional de las pretensiones políticas. Para Ortega tanto el municipio como la provincia se quedan pequeñas en la eficacia de la ordenación territorial, por lo que se debe aspirar a grandes comarcas que posean plena autonomía política y administrativa. En su obra *la Redención de las Provincias*<sup>19</sup> Ortega imaginaba a la Península organizada en grandes regiones ... cada una gobernada

<sup>19</sup> Aunque editado en 1931, recoge artículos publicados en *El Sol* entre 1927 y 1930.

por una asamblea regional ...que nombraría sus magistraturas ejecutivas. También afirmaba Ortega que el problema catalán no podrá nunca resolverse, lo más que cabe hacer es conllevarlo, y ello se conseguiría mejor en una España regionalizada, dado que «... ya no será la España una quien se encuentre frente a frente de dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta forma cernirse magestuoso entre sus diferencias el Poder nacional, integral, estatal y único soberano...». Ortega es partidario de culminar una estructura descentralizada en regiones con plena autonomía política con un concepto de unidad, pero no de España y sí de la soberanía nacional, como voluntad única de un solo sujeto político.

García Pelayo realizará una importante labor de allegar argumentos histórico-políticos, y que tuvieron un considerable calado en las fuerzas políticas de centro y derecha al respecto de los derechos históricos como fuente de reivindicaciones de autonomía política, o en su caso de legitimación para materializarlas en el derecho positivo, habla así de los derechos históricos como una legitimación irracional e impropia de la modernidad. Sus postulados mitigaron en parte el mimetismo que podían generar las reivindicaciones de los derechos históricos del País Vasco en muchas otras regiones, pero no mitigaron las aspiraciones políticas del nacionalismo vasco, que esgrimió este argumento de forma generalizada en la transición, y especialmente en el proceso constituyente.

Otra gran influencia académica en el incipiente proceso de descentralización será la del administrativista García de Enterría, que al contrario que García Pelayo, tendrá un mayor eco en un espectro más amplio desde la perspectiva ideológica, influenciando por igual en la UCD y en el PSOE. Como manifiesta Herrero de Miñón «sus doctrinas y hasta su nombre eran el lugar común y punto de acuerdo en los debates parlamentarios sobre política autonómica de aquellos años»<sup>20</sup>. Gran conocedor de la estructura administrativa del Estado, de las competencias y funciones del municipio y de la provincia, García de Enterría propugna un ente territorial de mayor extensión en aras de la funcionalidad, la Comunidad Autónoma, como instrumento de gestión y participación de los administrados, con un amplio conjunto de competencias. Al contrario que García Pelayo, no es contrario al regionalismo histórico, del que afirma que «no puede desoírse ya por más tiempo», pero expone tres razonamientos para acometer las reformas: «la necesidad apremiante de una ordenación del territorio, junto con las exigencias de un desarrollo regional que palíe los gravísimos desequilibrios regionales existentes y que ponga un freno a la desertización avanzadísima de regiones enteras y a la destrucción injustificada de estructuras sociales y económicas...»<sup>21</sup>. Su aportación doctrinal culminará con el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981, que a su vez se materializará en los Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de UCD y el PSOE el 31 de julio de 1981. Aunque

<sup>20</sup> HERRERO DE MIÑÓN, M: *Derechos Históricos y Constitución*. Taurus. Madrid 1998, pág. 57.

<sup>21</sup> «La cuestión regional. Una reflexión». El País, días 21 a 26 de septiembre de 1976.

la evolución posterior del régimen autonómico desbordará las propuestas de García de Enterría, sus razonamientos habrán de seguir teniendo significativo peso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia.

Otro aspecto que cabe recordar en estos iniciales años de descentralización territorial es el alejamiento del ciudadano de la materia. A excepción de Cataluña, País Vasco y en menor medida Galicia, el fenómeno de reivindicación de autonomía política en el resto de territorios es prácticamente inapreciable, no existiendo ni el sentimiento ni la pretensión política, que irá surgiendo y estructurándose más como pretensión de homogeneidad o de no desigualdad, que como aspiración política esencial. García Álvarez refiere una encuesta fechada en el verano de 1976, en la que se pregunta al respecto del modelo de organización territorial preferido por los ciudadanos, y que arroja el siguiente resultado: un 48% de respuestas son identificables con la continuidad del modelo centralistas, frente a un 42% que se decanta por otros modelos<sup>22</sup>.

El primer impulso político camino a la descentralización se produce a primeros de noviembre de 1975, cuando dentro del Ministerio de la Gobernación se crea una comisión para el estudio de la implantación de un Régimen Administrativo Especial de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya<sup>23</sup>. Comisión análoga se creará pocos meses después, en febrero de 1976, relativa a las cuatro provincias catalanas<sup>24</sup>. Poco se conoce de las propuestas de estas dos comisiones, que en todo caso serían desbordadas por la ola política de autonomismo, dado que pretendían aplicar los contenidos de la Ley 14/1975 de Bases del Régimen Local, que posibilitaba la creación de Mancomunidades provinciales, así como dotar a las provincias que lo solicitaran un Régimen Económico y Administrativo Especial.

A excepción de los partidos de extrema derecha, todos los partidos de ámbito nacional incluyeron en lo nuclear de sus propuestas electorales la cuestión autonómica. AP propugna una descentralización moderada, fundamentalmente de funciones y competencias en beneficio de regiones, provincias, comarcas y municipios, pero siempre bajo el principio de la defensa de la unidad de la patria. UCD también es partidaria de un «Estado regionalizado», pero en ningún caso federal, como sí proponían los partidos de izquierda (PSOE, PCE y PSP). Utilizan estas fuerzas políticas el concepto de nacionalidades y tienen una idea de España como Estado plurinacional y pluriregional.

Tras las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977, el Gobierno de Adolfo Suárez era consciente de la necesidad de canalizar la clara reivindicación descentralizadora, para lo cual se creó un Ministerio para las Regiones, al frente del cual se designó al administrativista Manuel Clavero Arévalo. Ahora la iniciativa de articular una nueva estructura territorial parte de la agrupación de parlamentarios

<sup>22</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, J: *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*. Ed. Temas del Senado. Madrid 2002, pág. 325.

<sup>23</sup> Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre.

<sup>24</sup> Decreto 405/1976, de 20 de febrero.

electos por las distintas provincias, con el fin de erigirse como interlocutores frente al Gobierno de las pretensiones de sus diversas regiones. Tan solo estaban previstas estas reuniones, canalizadas a través de acuerdos preelectorales, en Baleares, Cataluña y País Vasco. En el resto de las actuales comunidades fue una circunstancia improvisada y que tuvo un efecto rápido de mimetismo, pero sus efectos fueron contundentes, porque a pesar de las pretensiones del Ministerio para las Regiones de alterar el mapa político surgido, persistirá éste hasta nuestros días, a excepción de Ceuta y Melilla.

Es bien sabido que entre las funciones propias de cualquier Gobierno va implícita la presión política y la celeridad en la toma de decisiones, nunca se reconocerá bastante en qué grado soportó estas circunstancias Adolfo Suárez en sus respectivos Gobiernos.

El 26 de julio de 1977 Tarradellas aterriza en Madrid procedente de Francia, como un desconocido para la clase política en general y también de la ciudadanía. A excepción de los círculos nacionalistas catalanes, la inmensa mayoría ignoraba que era el sucesor de Lluís Companys en la Presidencia de la Generalitat en el exilio desde 1954. Su llegada, pactada con Adolfo Suárez, incluía un pronunciamiento favorable a la monarquía y el restablecimiento del Estatuto Catalán de 1932. Ésta última pretensión fue denegada por Presidente del Gobierno en base al argumento del cumplimiento de la legalidad, pero sí se efectuó el restablecimiento provisional de la Generalitat, mediante Decreto-Ley 41/1977 de 29 de septiembre, y el nombramiento por el Rey de Tarradellas como Presidente de la misma, mediante Real Decreto-Ley 2696/1977, tomando posesión de su cargo el 24 de octubre. El primer Decreto-Ley citado, intenta mitigar en su prólogo lo que es obvio, «... el restablecimiento de la Generalitat ... no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías. Tampoco significa la presente regulación un privilegio...».

Casi de forma paralela se realizaban intensas negociaciones entre el Gobierno y los partidos políticos mayoritarios vascos (por este orden PSOE, PNV y UCD) que culminaron con dos reales decretos-leyes el 1 y 2/1978 de 4 de enero.

Estos hechos consumados pusieron a la UCD y al Gobierno mismo en la coyuntura de optar por limitar y diferenciar el proceso de autonomía política ya existente (Cataluña y País Vasco) al que se podría sumar Galicia, por haber plebiscitado su Estatuto en 1936, o por generalizar el proceso de autonomía a la vez que homogeneizándolo, opción defendida por el Ministro para las Regiones<sup>25</sup>. Adolfo Suárez optó,

<sup>25</sup> Herrero de Miñón en su obra *Memorias de estío* da cuenta de las dos posturas cuando manifiesta que «... comenzó así un duelo que habría de durar varios meses entre Clavero y yo. Él defendía autonomías generalizadas con competencias transitoriamente distintas, pero potencialmente iguales y que en último término eran grandes corporaciones locales descentralizadas. Yo propugnaba la construcción jurídico-política de las realidades histórico-políticas ya existentes, con propia e infungible personalidad, con derechos históricos anteriores a la Constitución y que no podían insertarse en una reorganización homogénea del territorio nacional» pág. 151.

en contra de la opinión mayoritaria de su partido<sup>26</sup>, por continuar con el proceso autonómico para lo que intensificó las reuniones del Gobierno con las agrupaciones de parlamentarios, lo que precipitó el establecimiento del denominado Régimen de Preautonomía, que se materializó a lo largo de 1978. Acceden a este régimen, además de las ya existentes como provisionales (Cataluña y País Vasco) Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla la Mancha. No quedaban incorporadas en este primer proceso, La Rioja, Cantabria, Madrid ni Navarra. Respecto de las dos primeras el Ministerio de las Regiones desaconsejaba su creación desde el punto de vista económico y por no superar el criterio oficioso establecido por el Ministro de tener al menos un millón de habitantes<sup>27</sup>. Los parlamentarios electos por Madrid optaron por solicitar la incorporación a la autonomía castellano manchega, circunstancia que fue denegada. El caso de Navarra es singular. El PNV y el PSOE de Euskadi pretenden la integración de la provincia como una más del País Vasco. Por su parte UCD y la Diputación de Navarra optaron por continuar con el régimen foral existente, en la idea de que la incorporación no suponía una mejora del autogobierno. El acuerdo al que se llegó entre el Gobierno de España y la asamblea de parlamentarios vascos y navarros fue la de posponer la decisión una vez determinado el órgano foral competente para tomarla, estableciéndose como requisito necesario para la integración, la obligatoriedad de realizar un referéndum en Navarra. Estos mismos contenidos del acuerdo se trasladaron a la Constitución de 1978, en su Disposición Transitoria Cuarta y al Real Decreto 121/1979, de 16 de enero, que actualiza las instituciones forales de Navarra, y que especifica que el órgano competente para tomar la iniciativa de incluirla en el País Vasco sería el Parlamento Foral.

Quedaba así configurado el primer mapa autonómico de la España de la transición, y se comenzaba la obra constituyente que debería delimitar de forma definitiva la estructura territorial del Estado, todo ello en un contexto político celérico, agitado ideológicamente, de cierto pasmo producto del cúmulo de novedades.

## 6. EL PROCESO CONSTITUYENTE

A primeros de agosto de 1977 el Congreso nombraba una comisión, denominada constitucional, con objeto de elaborar un nuevo texto. Se nombró también una ponencia de siete miembros conocidos más tarde como «padres de la Constitución»<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Destacados en ésta pretensión fueron influyentes miembros de la UCD como Abril Martorell, Antonio Fontán, Miguel Herrero y Martín Villa.

<sup>27</sup> En 1975 la provincia de Santander contaba con 490.249 habitantes y Logroño con 240.736.

<sup>28</sup> La ponencia se formó, no exenta de dificultades políticas, tanto por los nombres, como por la representación de partidos, por tres miembros de la UCD (Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez Llorca) uno del PSOE (Gregorio Peces-Barba Martínez) uno del PCE (Jordi Solé Tura) uno de AP (Manuel Fraga Iribarne) y uno representando a los territorios históricos (Miguel Roca y Junyent)

Llegar a esta realidad no fue camino fácil, dado que desde el Gobierno se quiso pilotar en todo momento la creación constitucional, y hacerlo de forma directa, enviando «un proyecto de Constitución, elaborado por especialistas en Derecho y oídos los partidos políticos presentes en las Cortes»<sup>29</sup>. El PSOE se opuso a esta forma de proceder. Manifiesta a este respecto Felipe González que «... dicho proyecto constitucional debe ser el fruto del trabajo de una comisión que se cree al efecto y con urgencia en estas Cámaras. Los partidos no tienen por qué ser oídos, sino que han de ser protagonistas a través de sus grupos parlamentarios, en la elaboración de este proyecto y en la discusión ante el Pleno»<sup>30</sup>. Finalmente, Adolfo Suárez optó por otorgarles a las Cámaras el proceso de creación del nuevo texto constitucional.

Relata de forma amena e ilustrativa Peces-Barba<sup>31</sup> al respecto de los posicionamientos ante la elaboración constitucional, que a su juicio existían tres grupos. Uno primero formado por PSOE, PCE y PSP a los que se refiere como «entusiastas que querían ir, sin tardanza por la senda constitucional». Un segundo grupo constituido por UCD y AP se movían «más por la razón que por el entusiasmo... que aceptaban como inevitable y quizás en algunos como deseable, una Constitución y se preparaban en la cabeza del movimiento ... El tercer grupo comprendía a quienes tenían otro interés prioritario respecto a la Constitución, y en algunos casos contradictorio con ésta». Se está refiriendo al grupo parlamentario catalán y vasco. En los que a su vez hace clara distinción. «Los catalanes se interesaban por la idea de España y proclamaban su intención de colaborar en una nueva institucionalización democrática. Comprenderán racionalmente, no sé si también sentimentalmente, que su destino era inseparable del resto de España, e incluso se apuntaba que su autonomía política y el reconocimiento de su personalidad, no quería ser exclusiva ni excluyente y se recogían con valoración positiva, los movimientos regionalistas de otras zonas del Estado. No se propugnaba exclusivamente un modelo de autonomismos selectivo vinculado a la personalidad cultural diferenciada. Esta disposición ayudó después en la construcción del Estado de las autonomías, como un Estado funcional y orgánicamente federal». Opinión distinta tiene el autor que venimos citando del posicionamiento vasco en el proceso constituyente, cuando manifiesta que «los vascos plantearon su reivindicación histórica, fijaron una serie de primeras medidas para superar esa situación, y ahí termina su intervención, adornada con algunas palabras corteses para los demás. Era solo un punto de vista interno del problema vasco». También se posiciona Peces-Barba al respecto del voto de estos dos grupos parlamentarios en el voto final sobre la Constitución: «Los

<sup>29</sup> Así lo afirmaba Adolfo Suárez en su primer discurso en el Congreso de los Diputados el día 27 de julio de 1977.

<sup>30</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 27 de julio de 1977.

<sup>31</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G: *La elaboración de la Constitución de 1978*. CEC. Madrid 1988, páginas 21 a 23.

catalanes apostaban por el proyecto y votaron a favor. Los vascos sólo veían lo suyo y lo demás sólo desde el prisma de lo suyo. Era una abstención anunciada»<sup>32</sup>.

El 31 de octubre de 1978 fue aprobado el texto constitucional, mediante respectivos plenos, y por separado en el Congreso de los Diputados<sup>33</sup> y en el Senado<sup>34</sup>, siendo sometido a referéndum el texto constitucional el 6 de diciembre, sancionado por el Rey el 21 y publicado en el *BOE* el día 29.

Como era de esperar, la elaboración del Título VIII se constituyó en eje del debate, tanto dentro de la ponencia, como fuera. Uno de los aspectos en que hubo consenso desde el principio fue el seguir un modelo abierto de acceso a la autonomía, al igual que lo hizo la Constitución de 1931. El denominado principio dispositivo se plasmó en el art. 2 CE de forma laxa, pero explícito en el art. 143. Como afirmaba Solé Tura, se quiere construir el Estado de autonomía desde abajo, a voluntad de los interesados y no desde arriba, lo que supondría incluir en la Constitución un mapa cerrado. Pero no es menos cierto que el torrente abierto por Cataluña y el País Vasco, era ya muy difícil de contener desde la perspectiva política, y no tenía camino de retorno, como no lo ha tenido hasta la fecha la conformación del Estado Autonómico.

El 25 de octubre se empezó a debatir en la ponencia constitucional el tema autonómico, quizás el más complejo en su conjunto, y conscientes de ello se enfatizó que la actitud de sus integrantes debía ser del máximo consenso posible. Éste se materializó en las dos primeras cuestiones tratadas, una procedimental, y otra, material. La primera consistía en no adoptar un texto de todos los llevados para regular la materia como objeto de debate e irle introduciendo enmiendas, se optó por ir consensuando desde cero. El segundo aspecto de consenso era la materialización del principio dispositivo, por tanto, la negativa a establecer un mapa autonómico, aunque conviene recordar que de facto ya existía. Se continuó consensuando la distribución de competencias y la regulación orgánica y funcional de las autonomías.

Menor consenso hubo al respecto de la atribución de la iniciativa para instar el proceso autonómico, y el momento en que debía realizarse el referéndum, así como la capacidad de las Cortes para enmendar el texto de los Estatutos.

El 5 de enero de 1978 se publicaba el anteproyecto de constitución, si bien ya había sido filtrado a la prensa y publicado el 23 de noviembre, lo que produjo cierta histeria colectiva y un torrente de críticas al texto, desde todos los sectores políticos. La Comisión Constitucional dedicó 24 sesiones a lo largo de los meses de marzo y junio, donde se gestó un significativo acuerdo entre la UCED y PSOE, teniendo como interlocutores a Fernando Abril Martorell y Alfonso Guerra, que abrió una dinámica de acuerdos enormemente positiva para impulsar el texto de la Constitución. Convie-

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 23.

<sup>33</sup> Donde obtuvo 325 votos a favor, 6 en contra (cinco diputados de AP y 1 de EE) y 14 abstenciones (8 del PNV, 3 de AP, 1 de UCED, 1 de Minoría Catalana y 1 del Grupo Mixto)

<sup>34</sup> Con el siguiente resultado: 226 votos favorables, 5 en contra (2 del Grupo Vasco, 1 del Grupo Mixto, y 1 de senador de designación real) 8 abstenciones (5 del Grupo Vasco, 1 del Grupo Misto y 2 de senadores de designación real).

ne recordar que el PSOE parte de la posible autodeterminación de los territorios, y pasando por un federalismo organizativo o funcional, concluirá pactando con UCD el modelo de Estado autonómico. Dentro de la UCD existe también una escisión a favor de reconocer a Cataluña, País Vasco y Galicia un régimen especial, y cerrar la posibilidad del mimetismo territorial, por un lado, y por otro, la opción que se impondrá finalmente, que es partidaria de establecer un régimen abierto y homogéneo. De esta forma, tanto en Comisión, como en el Pleno, el trámite del proyecto constitucional en lo relativo a lo que sería el Título VIII no fue objeto de conflicto político, si bien sí lo fue la redacción del art. 2, al que dedicamos un apartado específico.

Se había elaborado un modelo completamente nuevo en nuestra historia constitucional de distribución territorial, se hacía con un alto grado de indefinición jurídica y política, donde se dejaba abierto el acceso a la autonomía y el grado de autoatribución de competencias. Quizás lo más destacable de las sesiones parlamentarias sea el surgimiento del nuevo nombre «Estado de las autonomías».

El resultado final, el Título VIII de nuestra vigente Constitución es así uno de los más complejos por varios motivos. Producto del consenso, lo que se produce en muchas ocasiones es un claro acuerdo en el uso de los términos, pero siendo conscientes de la distinta atribución de significado, lo que de facto produce un aplazamiento de las decisiones amparadas en términos jurídicos indeterminados. También tiene un eminente componente de contradicción, atribuyendo a un sujeto la titularidad y a otro distinto la iniciativa. De esta forma el art. 2 CE «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones», si bien la iniciativa para generar su acceso es la provincia (art. 143.1). Una regulación de tanto calado, se hizo de forma espontánea, sin estudios trascendentes, y la mayoría de los casos con un profundo desconocimiento general de su contenido. El ciudadano era completamente ajeno al proceso, y los partidos políticos convivían con profundas contradicciones internas, cuando no nítidos cambios de rumbo de ciento ochenta grados. Una vez creadas las instituciones preautonómicas serán éstas el verdadero impulso de la descentralización, y en la mayoría de los casos como acción reactiva meramente mimética o con un trasfondo de no perder el tren de la posible riqueza, o en todo caso como medio para remediar los agravios comparativos. Como en tantas otras ocasiones de nuestra historia, existía un amplio consenso de lo que no se quería, un Estado centralizado, pero no se materializó un acuerdo coherente de cómo modificarlo, o en qué dirección hacerlo. A ello se unirán las ambiciones electorales y de reparto del poder de los partidos políticos, que a la larga será un elemento de división interna, cuando no de disgregación. La reivindicación de los derechos históricos será también elemento distorsionador en el Título VIII, rompiendo la homogeneidad. Por último, existe un aspecto que tiene su origen en el contexto en que se crea la Constitución, que persiste en la actualidad de forma interesada y distorsionadora que se trasluce en el Título VIII y que es el rechazo a lo español, de lo común, haciendo una asociación entre lo español y el régimen de Franco, que desdibuja, cuando no denigra el concepto de

soberanía nacional nacido en 1812. Con rotundidad lo expresa Gabriel Tortella cuando manifiesta que «La paradoja absurda es que hoy, alcanzada la madurez social y económica, contemplemos con indiferencia cómo se intenta derrocar piedra a piedra un edificio tan trabajosamente construido durante dos siglos. Cuando España era débil y atrasada, y derrotada por un enemigo infinitamente superior, transitó casi milagrosamente de la desintegración a la unidad. Hoy, en cambio, próspera y en paz, parece abocada a recorrer el camino inverso, de la unidad a la fragmentación»<sup>35</sup>.

Pero no todo lo negativo en lo que ha devenido el Estado autonómico es imputable a la Constitución, ni al proceso constituyente y sus actores. Al contrario, nuestra Norma Fundamental estableció unas delimitaciones iniciales parcas, producto del consenso y la celeridad, en muchas ocasiones de la improvisación, pero perfectamente válidas, y que podían haber sido subsanadas o paliadas por el acuerdo político. Lamentablemente el Estado autonómico no ha discurrido por estos cauces, siendo imputable esta responsabilidad a los intereses de los partidos políticos.

## 7. EL DEBATE SOBRE NACIÓN Y NACIONALIDADES: LA ELABORACIÓN DEL ART. 2 CE

Nos es conocido que el término de nación no adquiere su significación actual hasta la Revolución Francesa. Existía el concepto latino *natío* que da a entender un origen compartido, singularmente por el lugar o grupo donde se nace. También se usa el concepto en España para identificar, dentro del ámbito castrense, a las tropas que tienen un mismo origen, y que como nos recuerda Sánchez Agesta, perdura en las ordenanzas militares hasta la de 1728<sup>36</sup>. De esta forma una común procedencia o unos caracteres compartidos, identificaban a un grupo, pero ello no tenía relevancia política. Estos grupos no tienen conciencia del concepto de soberanía, que en la monarquía absoluta es ostentada por el Rey, y era el elemento sustantivo en la cohesión territorial, política, social, cultural, económica, etc. Así ocurre en España desde finales del S. XV hasta la liquidación de la monarquía absoluta. Serán Sieyès y Rousseau quienes primero argumenten que al monarca hay que desposeerle de la soberanía para otorgársela al pueblo, conformándose así el concepto de soberanía nacional. Se atribuye así la facultad última de decisión al pueblo, previamente organizado en nación. Mancini en 1851 conformará el denominado principio de las nacionalidades a las que define como «una sociedad natural de hombres, con unidad de territorio, origen, costumbres, e idioma, formada por la comunidad de vida y de conciencia social de unidad»<sup>37</sup>. Como puede apreciarse existen para definir a la nación un conjunto de elementos objetivos y otros subjetivos, primando éstos sobre aquéllos, dada

<sup>35</sup> TORTELLA, G y otros: *Cataluña en España. Historia y mito*. Gadir. Madrid 2016, pág. 113.

<sup>36</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L: «Concepto histórico-político de nación». Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Diciembre de 1941.

<sup>37</sup> MANCINI, P. S: Discurso inaugural de la Universidad de Turín en 1851.

la dificultad de determinarlos<sup>38</sup>, y de los elementos subjetivos el componente esencial es volitivo, la pretensión de pertenencia como elemento identificador que se quiere materializar en una forma de organización propia, lo que se traduce hoy en la pretensión compartida de conformar un Estado propio. Como manifiesta Alzaga «el nacionalismo moderno fue un funcional invento revolucionario contra la sociedad estamental que se procuraba destruir; para ello la burguesía revolucionaria liberal precisaba ganarse al pueblo superando el vínculo directo de éste con el Rey; a tal fin habría que transformar a los súbditos en ciudadanos de la nación soberana»<sup>39</sup>. La exacerbación del concepto nacionalista provocará en Europa dos guerras que se transformarán en mundiales, tras las cuales, y singularmente a partir del fenómeno de la globalización, los nacionalismos se muestran como modelo vacío en cuanto forma de organización social, no habiendo aportado nada a los modelos representativos democráticos. Pero basado en una estructura mítica, romántica e idealizada de felicidad y solución de problemas, los nacionalismos rebrotan de forma constante, adquiriendo nuevas denominaciones. Surge así el principio de autodeterminación de los pueblos, o en nuestro caso el derecho a decidir, o el concepto tan genérico de hechos diferenciales, como eufemismos de una clara pretensión de segregación territorial. El fundamento intelectual del nacionalismo se envuelve en una conformada aura mística, pasional, sentimental, que se sustenta en una pretensión de liberación y de felicidad absoluta que se materializa a través de la consecución de varios logros: la reducción del concepto de nación en una identidad (étnica, cultural, lingüística o meramente sentimental por oposición); el Estado propio como estructura finalista que colma todas las pretensiones y anhelos del ciudadano. Todo este entramado requiere, inexorablemente, un grupo social que lo promueva y unos creadores del misticismo, o de cierta conformación intelectual, que no es necesario que coincida con la realidad o la historia, y que puede hacer uso libremente de la mentira o soslayar la evidencia. Aunque puedan existir variantes de intensidad política, el fenómeno suele cursar de forma transversal en estratos sociales, culturales, y también puede hacerlo en varios partidos políticos de forma simultánea.

En nuestro constitucionalismo histórico la Nación española se reconoce por primera vez en el art. 1 de la Constitución de 1812, como depositaria de la soberanía, y con la siguiente expresión: «La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios». Con mayor o menor profusión en el lenguaje, el concepto de Nación perdurará hasta la Constitución de 1978, siendo utilizado como su sinónimo el sustantivo España. Así se inicia su Preámbulo «La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de ...». Es de esta forma como de la Nación española surge el poder constituyente, y del que emana la propia Consti-

<sup>38</sup> MILL, J. S: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Universidad Autónoma de Centroamérica. San José de Costa Rica 1987.

<sup>39</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo I, 4.ª Ed. Pág. 95.

tución. Se hace descansar así el surgimiento de la soberanía en un único eje, la Nación española, que a su vez se concibe como indivisible, y que se concreta en el «pueblo español». De forma más expresa el art. 2 CE incide en la misma delimitación «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...». En el debate parlamentario de Cortes Constituyentes hubo dos propuestas, una de Xavier Arzálluz por parte del PNV y otra de Heribert Barrera por ERC, en la que se proponía una atribución plural de la soberanía a los «distintos pueblos de España» que fueron rechazadas. Con posterioridad, no son pocas las interpretaciones políticas, incluso doctrinales<sup>40</sup>, que han querido ver en la Constitución de 1978 un reconocimiento más o menos implícito de las nacionalidades. El objeto de la polémica ha sido el inciso final del art. 2 CE cuando manifiesta que «la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...». Bien es cierto, que esencialmente con la pretensión de integrar a los grupos de representación territorial más significados (PNV y CiU) en el proceso de transición política, el constituyente utiliza un término nuevo en nuestro constitucionalismo, el de *nacionalidades*, pero en ningún caso es identificable con el concepto de Nación. No son términos sinónimos, ni tampoco identificables. Como manifestara Trujillo al respecto de este concepto, «aparece con claridad manifiesta que se trata de formaciones sociohistóricas legitimadas para recabar un autogobierno cuyo límite reside precisamente en la soberanía de la formación social que la comprende y que dicho constituyente denomina España. En otras palabras: que la aspiración política de esos pueblos de España que son nacionalidades encuentra un límite constitucional infranqueable a cualquier veleidad secesionista»<sup>41</sup>.

La Nación española es concebida por el constituyente como una estructura de convivencia plural, como resultado de una experiencia histórica, pero también como elemento de cohesión en la búsqueda de un futuro mejor compartido por todos los españoles, y como hemos visto, la única que posee soberanía. El concepto *nacionalidades*, si bien tiene una virtualidad política de acuerdo y consenso, y en todo caso de no excluir a los siempre reivindicativos partidos nacionalistas del proceso constituyente y con posterioridad del autonómico, no puede entenderse en ningún caso como dotado de soberanía. Puede deducirse más bien un carácter instrumental del término, como justificó Arias Salgado, cuando define el término como relativo a «comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía»<sup>42</sup>, a lo que habría que añadir que con posterioridad opera dentro del contexto establecido por la Constitución, dado que ésta no niega, sino que al contrario, facilita su existencia y desarrollo. También la

<sup>40</sup> Ver en este sentido a HERRERO DE MIÑÓN, M: *Derechos Históricos y Constitución*. Taurus. 1998, páginas 39 y siguientes.

<sup>41</sup> TRUJILLO, G: *La regionalización del Estado*, en la obra de VV. AA: *Estudios sobre el proyecto de Constitución*. CEC. Madrid 1978, pág. 510.

<sup>42</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del 12 de mayo de 1978, pág. 2.266.

distinción de los conceptos nacionalidades y regiones tuvo en su origen la pretensión de diferenciar dos formas de acceso a la autonomía o quizás dos gradaciones temporales, en función de una mayor o menor identidad territorial, y que se desdibujará de forma progresiva en la evolución de nuestro Estado autonómico.

En definitiva, el art. 2 CE es un claro exponente de la dualidad estructural de toda Constitución, un componente jurídico que la clasifica como norma máxima, inmodificable por normas de inferior rango, dado que es la expresión de la voluntad soberana de la Nación española. El otro componente, el político, da entrada a un cúmulo de circunstancias, anhelos, pretensiones, acuerdos sobre los términos, interpretaciones partidarias, y también se articula como elemento referencial de reivindicaciones políticas. De esta forma, es incongruente jurídica y constitucionalmente, referirse a España como nación de naciones, dado que ello implicaría dar por cierto la existencia de una pluralidad de soberanías, de poderes constituyentes y, por ende, de opciones de Estado. Para que exista esta posibilidad es necesaria la reforma constitucional. Nuestra CE sólo reconoce una Nación, la Española y asocia de forma inexorable a ella una única soberanía, la del conjunto del pueblo español. Esta cuestión ya quedó cerrada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad del Estatuto de Cataluña de 2006. El argumento del Gobierno catalán justifica un uso del concepto nación que no necesariamente está asociado a la noción de soberanía. Para el TC puede hablarse de nación como «una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española»<sup>43</sup>.

## 8. LA CREACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS

Desde el principio de la transición estaban *in mente* de la mayoría de los intervinientes políticos un conjunto de pretensiones compartidas y que se hacían públicas con diversos grados de intensidad. Uno de estos aspectos comunes era la necesidad de acometer una descentralización territorial, por motivos históricos reivindicativos de determinados territorios, singularmente País Vasco y Cataluña, y también por necesidad técnica, para mejorar los desequilibrios territoriales. Como hemos venido apuntando, el modelo inacabado de la Constitución de 1931 será el referente en lo que al Título VIII se refiere. La Constitución de 1978 no hace más que intentar encauzar el torrente descentralizador. Conviene recordar a este respecto que los trece primeros entes preautonómicos se constituyen entre septiembre de 1977 y octubre de 1978. Esta circunstancia hacía inexorable establecer el acceso a la autonomía a través de un principio dispositivo. Se plasma así en esta materia el claro exponente de como en la transición en muchas ocasiones el reconocimiento jurídico iba muy por

<sup>43</sup> Fundamento jurídico 12 de la STC 31/2006.

detrás de los hechos, y en este caso en contra de la pretensión de los dos partidos políticos mayoritarios (UCD y PSOE) que eran partidarios de establecer un mapa político cerrado de forma consensuada. Como recogen todos los observadores y estudios doctrinales de la época, el devenir político era sumamente precipitado, en otras ocasiones producto de la improvisación o de negociaciones de último minuto en los pasillos. Todo era celérico y con un cierto componente de anarquía, tanto en lo político, como en lo jurídico. Incluso dentro de los propios partidos no eran pocas las disensiones, bien con origen territorial, ideológico, electoral o meramente pragmático, y también se cerraban acuerdos de forma improvisada y acelerada, sin debates en órganos colegiados, asambleas o congresos, en ocasiones las posiciones se gestaban a través de conversaciones telefónicas entre los dirigentes del partido, con un dispar grado de acuerdo entre ellos, y en ocasiones con sonados desacuerdos.

Además del principio dispositivo, se establecen algunas limitaciones previas en la CE, una de ellas es el establecimiento de las provincias existentes como el ámbito territorial necesario para la constitución de las CC.AA., a excepción de los contemplado en el art. 144 b) que implícitamente está pensado para Ceuta y Melilla, dadas sus singulares características. Como manifiesta García Álvarez<sup>44</sup>, la utilización de la provincia como componente territorial básico de las Comunidades Autónomas se explica por varias razones: «desde el punto de vista político, suponía la solución más coherente y legítima, dado que las elecciones generales a Cortes Constituyentes, reguladas por la Ley para la Reforma Política, se habían efectuado sobre la base de la circunscripción provincial ... Desde el punto de vista histórico-institucional e identitario, la provincia poseía, además, una realidad incuestionable ... que superaba ampliamente a su identificación con el municipio y la región ... La utilización del escalón provincial suponía, por último, la solución jurídica más pragmática y consecuente con el carácter abierto e indeterminado del modelo autonómico constitucional».

A ello hay que añadir, sin duda, la influencia de la Constitución de 1931, en cuyo art. 11 se establecía como requisito a las provincias para constituirse en regiones que fueran «límitrofes» y con «características históricas, culturales y económicas comunes», es decir, se establecían los mismos requisitos, que el texto del art. 143.1 de la Constitución de 1978 recogerá con posterioridad. El constituyente no podía prescindir de la provincia como organización administrativa, porque ello hubiera supuesto un vacío estructural del Estado que en periodos tan críticos como la transición se habría constituido en una fuente de disputas territoriales añadidas. De igual forma el constituyente establecía con ello la indisponibilidad por parte de las futuras Comunidades Autónomas de ésta división territorial. No plantearon problemas los requisitos vistos (límitrofes y con características históricas, culturales y económicas comunes) por el contrario, sí lo planteó el requisito de «provincias con entidad regional histórica». El Ministerio para las Regiones, y también el anteproyecto constitucional

<sup>44</sup> Obra citada, pág. 483 y 484.

barajaban, siguiendo a la Constitución italiana de 1947 la exigencia para constituirse en CC.AA. de al menos un millón y medio de habitantes, o justificar el concepto jurídico indeterminado de entidad regional histórica. Esto impedía el acceso a la autonomía a ocho de las actuales CC.AA. (Rioja, Cantabria, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura y Murcia) dado que en 1978 no llegaban ninguna de ellas al millón y medio de habitantes. No obstante, las Cortes Generales se reservan la posibilidad de autorizar la constitución de la CC.AA. «cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del art. 143», «por motivos de interés nacional» (art. 144 a). Se está pensando en Ceuta y Melilla, si bien su situación se clarifica de forma concreta en la Disposición Transitoria Quinta, pero también en Gibraltar, dado que el apartado b) del art. que venimos citando, faculta a las Cortes Generales, en caso de interés nacional a autorizar el acceso a constituirse en CC.AA. «para territorios que no estén integrados en la organización provincial». Con ello las Cortes Generales se reservaban una poderosa herramienta para ordenar el proceso autonómico, así como moderaba de forma significativa el principio dispositivo.

Otra limitación, en principio no prevista por el constituyente, será la de prohibición de la federación de CC.AA. que establece el art. 145.1CE. En el Anteproyecto éste artículo reflejaba únicamente que cualquier acuerdo de cooperación en CC.AA. requiere autorización de las Cortes Generales, mediante ley orgánica, pero un diputado de AP por Valencia, Alberto Jarabo Payá introducirá la enmienda que se constituiría en el apartado primero del art. 145 CE, y lo hará ante la preocupación por la extensión del pancatalanismo y la posible pretensión de algunos partidos políticos de constituir los llamados *Paisos Catalans*, mediante la unión, una vez constituidas las CC.AA., de Cataluña, Valencia y Baleares.

En definitiva, la cuestión de acceso a la autonomía se complicaba de día en día, y las elecciones a Cortes Generales del 1 de marzo de 1979, y municipales del 3 de abril del mismo año que suponían un ascenso significativo de los partidos nacionalistas, así como del PSOE y PSC-PSUC, introducía una dispersión del poder territorial.

La Constitución había establecido dos vías de acceso a la autonomía, con diferente procedimiento, y una previsión temporal que repercutía en el acceso a las competencias (artículos 143 y 151). La vía del 151 era enormemente dificultosa, y daba acceso, sin tener que esperar cinco años al máximo de competencias, y en virtud del art. 152 a la estructura institucional que hoy conocemos en todas las CC.AA., es decir, una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente. Por esta vía, accederán por excepción Cataluña, País Vasco y Galicia, dado que la Disposición Transitoria Segunda CE al identificarlas de forma concreta con la expresión de «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía». Pensó el constituyente que ello eliminaba el problema más perentorio, la insistencia y la urgencia en el acceso de estos tres territorios con objeto de relajar la presión política. En 1979 ya estaban aprobados los Estatutos de Cataluña y País Vasco y en 1981 se aprobaría el de Galicia.

Cuatro regiones se postularon e iniciaron los trámites constitucionales para el acceso a la autonomía por la vía del art. 151 (Andalucía, Canarias, Valencia y Aragón). Pero la complejidad de requisitos constitucionales, a lo que se unía el reparto de poder en Cortes Generales, Diputaciones Provinciales y municipios, complicaba aún más el acceso a la autonomía por esta vía. El problema en Andalucía se circunscribía a Almería, que en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, no había obtenido el porcentaje requerido. Tras el pacto entre UCD y PSOE se dictó la Ley Orgánica 13/1980, manifiestamente inconstitucional, pero que solventaba el problema, sustituyendo la mayoría requerida en referéndum por la voluntad de los parlamentarios, lo que une definitivamente a Almería a Andalucía, y le permite a ésta el acceso a la autonomía por la vía privilegiada del art. 151 CE.

El colapso de la UCD en 1981 había tenido traducción en la conformación del mapa territorial, que estaba atascado por falta de acuerdo político y por una entremezcla de intereses que lo impedían avanzar. Curiosamente el golpe de Estado de 23 de febrero del mismo año supuso un serio toque de atención a todas las fuerzas políticas e institucionales respecto a la necesidad de un acuerdo que pudiera reconducir el proceso autonómico, sin olvidar que también éste mismo proceso estaba en el fundamento de los golpistas. Esta tarea se acometió por el Presidente del Gobierno, a la sazón Calvo Sotelo, estableciendo una ronda de entrevistas con los representantes políticos, creando una comisión de juristas expertos en cuestiones autonómicas, e impulsando una ley de armonización del proceso autonómico que desarrollara el Título VIII CE y sirviera de cauce común para desbloquear la situación territorial. Como manifiesta Muñoz Machado «lo que provocó la desazón de Leopoldo Calvo Sotelo y de Felipe González fue sentir un repentino aldabonazo que les hizo ver a un Estado sometido a cambios profundísimos sin que se hubiera hecho antes ningún estudio ni se contase con un programa al que atenerse. En la Constitución, que era donde tenían que estar las claves, no había indicaciones suficientes, de manera que estábamos en medio de una radical transformación de las instituciones públicas, que se estaba ejecutando por obra y gracia del principio dispositivo manejado por los barones territoriales de los partidos y sus huestes para rellenar el mapa de España de Comunidades Autónomas, lo más parecidas posibles a la de Cataluña»<sup>45</sup>. El 31 de julio de 1981 y una vez elaborado el informe jurídico de los expertos y siguiendo de forma sustantiva sus indicaciones, se llegó a un acuerdo político que cerraba el mapa autonómico en diecisiete autonomías y un régimen especial para Ceuta y Melilla. Se había reconducido así el resto de autonomías a la vía del art. 143<sup>46</sup>, si bien es cierto que se facilitó por el desistimiento de la vía del art. 151 CE de Canarias y Valencia, la circunstancia de atribuirles competencias mediante ley orgánica de transferencia, regulada en el art. 150.2 CE. Salvadas las pretensiones de Segovia de constituirse en

<sup>45</sup> MUÑOZ MACHADO, S: *Informe sobre España*. Crítica. Barcelona 2012, pág. 42.

<sup>46</sup> A excepción de Ceuta y Melilla que lo harán por la vía del art. 144 b) y de Navarra que lo hará por la Disposición Adicional Primera de la CE.

comunidad uniprovincial y las reticencias de Guadalajara de pasar a forma parte de Castilla La Mancha, así como la indefinición de Madrid, el mapa autonómico se cerraba a principios de 1983 con el siguiente orden cronológico en la aprobación de estatutos.

1. País Vasco, LO 3/1979, de 18 de diciembre
2. Cataluña, LO 4/1979, de 18 de diciembre
3. Galicia, LO 1/1981, de 6 de abril
4. Andalucía, LO 6/1981, de 30 de diciembre
5. Principado de Asturias, LO 7/1981, de 30 de diciembre
6. Cantabria, LO 8/1981, de 30 de diciembre
7. La Rioja, LO 3/1982, de 9 de junio
8. Región de Murcia, LO 4/1982, de 9 de junio
9. Comunidad Valenciana, LO 5/1982, de 1 de julio
10. Aragón, LO 8/1982, de 10 de agosto
11. Castilla La Mancha, LO 9/1982, de 10 de agosto
12. Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto
13. Comunidad Foral de Navarra, LO 13/1982, 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral
14. Extremadura, LO 1/1983, de 25 de febrero
15. Illes Balear, LO 2/1983, de 25 de febrero
16. Comunidad de Madrid LO 3/1983, de 25 de febrero
17. Castilla y León, LO 4/1983, de 25 de febrero

Mediante LO 1 y 2 de 1995 se aprueban los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla en su condición de ciudades autónomas, cerrándose así de forma definitiva el mapa autonómico.

De 1979 a 1983 se produce una transformación drástica de nuestra conformación territorial, y se hace por la pujanza de las pretensiones políticas, si bien es cierto que con la bendición constitucional y en última instancia, superando a ésta. Con gracia y tino jurídico lo expone Cruz Villalón<sup>47</sup> cuando por boca del jurista persa que se entrega al estudio de nuestra Constitución deberán deducir que España es «en principio un Estado *unitario centralizado*, sin más salvedad que la de reconocer un cierto grado de *descentralización administrativa* en favor de los Entes Locales ... ahora bien, nuestro hombre se vería inmediatamente obligado a precisar que este Estado unitario que la Constitución en principio, digamos que contempla, se halla sometido a una fundamental reserva, la de que no se ejerza el *derecho a la autonomía* que la Constitución *reconoce y garantiza* en su art. 2».

Se mueve la realidad de este periodo en dos planos, uno constitucional, lo que se parece ser, y otro político, lo que es, y ello acompañado de cierto grado de confusión,

<sup>47</sup> CRUZ VILLALÓN, P: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. CEC. Madrid 1999, páginas 381 y siguientes.

una celeridad agobiante y un cúmulo de intereses de poder desbocado. La confusión se plasma en primer lugar en que la CE atribuye el derecho a la autonomía a unos sujetos que no existen, y la iniciativa se materializa a través de los municipios, a lo que se une la provincia como unidad territorial de decisión soberana, será ésta quién en última instancia manifieste su voluntad de acceso a la autonomía, y con qué otras lo hacen.

También es confuso que se establezcan dos vías de acceso a la autonomía (arts. 143 y 151) con un considerable desequilibrio procedimental, para alcanzar con una diferencia tan escasa de años, cinco, el máximo grado de autonomía. Por último, también es confusa cuál es la situación vigente, en la que todo apunta a que los EE.AA. han desbordado la Constitución y han minimizado al Estado. De la celeridad del proceso, bien por puro mimetismo, bien por la pretensión constante en este proceso de no quedarse atrás en el camino que conduce al Dorado de las competencias, hemos dado constancia. Respecto del cúmulo de intereses, lo resume Blanco Valdés con nitidez, cuando manifiesta que «la consolidación de instituciones propias generó en todas las regiones la progresiva aparición de una clase política autonómica ... cuyas posibilidades de pervivencia y de futuro desarrollo dependían sobre todo de la creciente consolidación de poderes autonómicos y de la progresiva asunción de competencias por parte de los mismos ... las instituciones, por un lado, y las competencias por el otro, van a acabar de ese modo, situándose en una relación constante y creciente de retroalimentación, en la medida que el fortalecimiento de la estructura institucional propia estimulaba la petición de transferencias al Estado central, a la vez que tan creciente y acumulación de competencias estimulaba el perfeccionamiento y la extensión de una red orgánica de carácter institucional con la que poder gestionarlas con solvencia y eficiencia»<sup>48</sup>.

## 9. EL TÍTULO VIII O LA INDEFINICIÓN CONSTITUCIONAL

La misma circunstancia que se dio en relación con la redacción del art. 2 CE, se producirá respecto del Título VIII, con la sustantiva diferencia que existe entre un artículo y un título. El art. 2, como ya hemos expuesto, designa sujetos sobre unos conceptos poco delimitados, existiendo como soporte único el del principio dispositivo. Por el contrario, el Título VIII está necesitado de técnica jurídica, al ser la clave de la nueva distribución territorial establecida por la Constitución, y eje central del recientemente implantado sistema democrático. A la falta de debate profundo en el proceso constituyente, se suma la perentoriedad política, el condicionante previo de Cataluña y País Vasco, y quizás lo más determinante, el consenso entre los dos grandes partidos del momento (UCD y PSOE) respecto de una clara pretensión de inde-

<sup>48</sup> BLANCO VALDES, R: *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Alianza. Barcelona 2005, pág. 74.

terminación del modelo territorial. Fossas refiere incluso que ello «implicaba una renuncia del mismo poder constituyente a constitucionalizarlo completamente»<sup>49</sup>.

La realidad en 1983 es que está funcionando a toda máquina el proceso descentralizador, tanto política, como jurídicamente. A la búsqueda de singularidades regionales promovidas institucionalmente se añade la dinámica ya apuntada de transferencia de competencia —órgano para hacerla efectiva que entra en una espiral expansiva sin límites conocidos. A la desorientación del ciudadano, alejado hasta incluso en la actualidad, del conocimiento y manejo del entramado competencial, se suma la propagación de la idea ilusionante de que la nueva organización territorial solventará todos los viejos problemas. Pero la realidad también pone de manifiesto que la parte de la Constitución que necesariamente habría de ordenar este proceso presentaba sustantivas lagunas jurídicas, que constituían a corto plazo un conflicto institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con objeto de paliar aquellas deficiencias y de evitar éste, y producto de los Pactos Autonómicos de 1981, se elaboró la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico). Como señala Muñoz Machado «pretendimos cubrir una enorme omisión en la que había incurrido la Constitución al no definir algunos conceptos que eran esenciales para la comprensión de las reglas de funcionamiento del conjunto del Estado: la significación de los conceptos de «exclusividad», «concurrentes», «bases», «legislación básica», «ejecución», etc, que son decisivos para la ordenación del reparto de competencias»<sup>50</sup>.

La STC 76/1983, de 5 de agosto, supone un revés para los acuerdos autonómicos de 1981, dado que el Tribunal Constitucional declara inconstitucional los contenidos más sustantivos incluidos en la LOAPA. En primer lugar, declara inconstitucional el art. 4 que preveía el principio de supremacía del derecho estatal sobre el derecho de las Comunidades Autónomas en todas las materias contenidas en el art. 149 CE (regulación básica del Estado) lo que convertía a estas materias en concurrentes. Como nos recuerda Cruz Villalón «el Tribunal Constitucional ya antes de que las Cortes Generales aprobasen la LOAPA (había) adoptado una solución distinta en relación con la competencia legislativa básica del Estado. En virtud de la llamada *noción material de bases* la Comunidad Autónoma no necesita esperar a que el Estado dicte una legislación básica en relación con la materia cuya competencia de desarrollo corresponde a la Comunidad Autónoma; por el contrario, la Comunidad Autónoma puede ella misma delimitar lo que en una materia es básico (y corresponde al Estado), no pudiendo intervenir en la misma, y lo que es *desarrollo* (o no básico), pudiendo legislar en dicho ámbito»<sup>51</sup>. Viene así a establecer el Tribunal Constitucional que el principio que rige en esta disputa no es el de concurrentes y sí el de compartición. También le niega el Tribunal el carácter de ley

<sup>49</sup> FOSSAS ESPADALER, E: *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Marcial Pons. Madrid 2007, pág. 48

<sup>50</sup> Obra citada, pág. 44.

<sup>51</sup> Obra citada, pág. 429.

orgánica y de armonización, reprochando al legislador estatal entrar a interpretar la Constitución y que ello tenga eficacia vinculante para el legislador autonómico. Sentaba así el Tribunal la posición de los Estatutos de Autonomía dentro del ordenamiento jurídico, como normas infranqueables para la regulación estatal, a excepción de la Constitución.

Esta tesis había que compaginarla con otra realidad paralela, los excesos en el desarrollo e interpretación de los Estatutos de Autonomía como la existencia de mandatos al legislador estatal exigiendo transferencia de competencias, omitiendo mandatos constitucionales o en muchas ocasiones incumpliendo de forma manifiesta la ley. En estas ocasiones, y no mediando el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no podía pronunciarse, lo que generaba unas situaciones de hecho manifiestamente alegales o inconstitucionales. A ello hay que añadir otro desequilibrio de hecho, entre 1983 y 1992 existe una considerable desigualdad en la atribución de competencias al existir dos grupos de nivel competencial. Por un lado, las cuatro comunidades autónomas del art. 151 a la que hay que sumar Navarra, la Comunidad Valenciana y Canarias<sup>52</sup>, asumen el nivel máximo de competencias, y por otro las otras diez comunidades que no han adquirido la totalidad de las competencias.

A partir de 1992 es cuando puede hablarse de homogeneidad o simetría competencial, y por tanto territorial en el plano normativo, pero curiosamente, desde la perspectiva funcional la realidad del funcionamiento institucional y el nivel de transferencias en esas fechas era asimilable a un Estado federal, por la estructura institucional y de funcionamiento, y esencialmente por el grado de distribución competencial, cuyo grueso había sido transferido, vía Constitución y Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas, y de forma residual a los Entes locales.

Las sucesivas mayorías absolutas del PSOE en 1982, 1986 y 1989, el gobierno en minoría a partir de 1993 con el apoyo de CiU, así como que obtuviera la mayoría suficiente para gobernar en la casi totalidad de las Comunidades Autónomas determinó una política estable y unidireccional en la cuestión territorial. Pero en el plano jurídico-competencial se manifiesta una elevada conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Nos recuerda a este respecto Aja<sup>53</sup> que «aunque el Tribunal Constitucional dictó numerosas sentencias, parecía a punto de colapsarse por el creciente número de conflictos, provenientes en su mayoría de Cataluña y del País Vasco. En los cuatro años que van de 1984 a 1987 se presentaron 429 conflictos y el Tribunal dictó 100 sentencias, de forma que se acumularon 329 procesos, además de los que ya estaban pendientes de años anteriores».

La Ley Orgánica de Transferencias 9/1992 supone un inevitable consenso entre las Comunidades Autónomas y el Estado al respecto de establecer un nivel homo-

---

<sup>52</sup> Navarra por la excepcionalidad de su acceso a través de la Disposición Adicional Primera, y Valencia y Canarias por sendas leyes de transferencia (LO 11 y 12/1982, de 10 de agosto) que las equipara en competencias a las comunidades que acceden por el art. 151 CE.

<sup>53</sup> AJA, E: *Estado autonómico y reforma federal*. Alianza Editorial. Madrid 2014, páginas 55 y 56.

géneo de competencias en todas las Comunidades, lo que hizo necesario reformar los Estatutos de Autonomía en marzo de 1994. En el mismo año se modifica el Reglamento del Senado, con objeto de darle un cariz de mayor representación territorial. Por último, también en la misma fecha, y producto de la integración en la entonces Comunidad Económica Europea, de forma tal que se integra a la Comunidades Autónomas en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en las que participan las Comunidades Autónomas en la Delegación Española cuando las decisiones comunitarias afectasen a sus competencias y tras el Tratado de Maastricht, que crea el Comité de Regiones, las Comunidades Autónomas se integran en éste.

Con el Gobierno de Aznar se volverán a reformar los Estatutos<sup>54</sup> y se producen las transferencias voluminosas y sustantivas, educación y sanidad, lo que unido a la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y salvo algunas excepciones puntuales, culminaba el proceso de transferencias previsto constitucionalmente y en gran medida podía decirse que también se había culminado el proceso descentralizador del Estado previsto por la Constitución. Pero como siempre en nuestra historia, con el nuevo siglo, los partidos nacionalistas manifestarán su descontento con la obra recién culminada y se inicia un nuevo proceso reivindicativo. La materialización de esta pretensión es sin duda la denominada Declaración de Barcelona de 1998 (16 y 17 de junio) firmada por los partidos nacionalista de Cataluña, País Vasco y Galicia, en la que se solicitaba al Estado español un reconocimiento jurídico de la plurinacionalidad del Estado y una organización política confederal que reconociera la soberanía de cada nación y consecuentemente el derecho de autodeterminación. Pocos meses después se firmaría el denominado Acuerdo de Lizarra (12 de septiembre de 1998) en el que son parte todas las fuerzas nacionalistas vascas, que tras la declaración de tregua indefinida de ETA proponían con manifiesta claridad la pretensión de ruptura del País Vasco con el sistema constitucional.

Con algunas modulaciones de pretensiones, estos acuerdos políticos se materializan en dos propuestas de reformas estatutarias, la del País Vasco y la de Cataluña. El *Lehendakari* propuso en 2002 el denominado Pacto Político para la Convivencia, que materializó en 2004 en una propuesta de Estatuto conocida como el *Plan Ibarretxe*, que sería rechazado por el Pleno de las Cortes Generales el 1 de febrero de 2005. En Cataluña el proceso tuvo mayor recorrido. El Parlamento de Cataluña creó en 2001 una Comisión de estudio para la mejora del autogobierno y que requería la reforma del Estatuto. Iniciada la propuesta de reforma, se culmina con la aprobación por el Pleno del Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005 y que sería aprobada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Con acierto delimita Fossas la diferencia entre ambos procesos de reforma, cuando manifiesta que «Las dos iniciativas presentan numerosas diferencias entre sí, siendo la primera de ellas la distinta suerte que tuvo su tramitación: mientras el llamado *estatuto político* del País Vasco ni siquiera llegó a

<sup>54</sup> A excepción de los Cataluña, País Vasco y Galicia.

tomarse en consideración en el Congreso de los Diputados, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por el Parlamento autonómico fue negociado y finalmente aprobado por las Cortes. También fue notablemente distinto el grado de consenso con el cual fueron aprobadas las dos proposiciones en los respectivos parlamentos autonómicos. Y por supuesto, el contenido de las propuestas era diferente, pues mientras la del nuevo Estatuto Vasco implicaba una confrontación a partir de un texto *inasumible* constitucionalmente, el Estatuto Catalán supone una *relectura* unilateral del texto constitucional de 1978»<sup>55</sup>.

Pero la conflictividad política, social, económica y jurídica que produjo la aprobación del Estatuto catalán de 2006 llega hasta nuestros días. Objeto de recurso de inconstitucionalidad, y tras cuatro largos años, el Tribunal Constitucional se pronunció en la STC 31/2010, de 28 de junio. Cabe resumir el fallo, en gran medida polémico, en dos grandes grupos de pronunciamientos: uno primero respecto de los cuales el TC declara la frontal contradicción con la Constitución, lo que alcanza a 14 contenidos; los segundos, son aquellos respecto de los cuales el Tribunal establece un sentido interpretativo conforme a la Constitución, lo que afecta a 27 artículos. Pero cabe resaltar que otros 49 artículos también están afectados por el concepto de *interpretación conforme a la Constitución*, pero que no se incluyeron en el fallo. Cabe añadir a ello, como lo hace Blanco Valdés que «a esa falta de claridad se añadiría un uso más que discutible de la técnica de la interpretación conforme o constitucionalmente adecuada: y ello porque los pronunciamientos interpretativos de un sentencia son aquellos por medio de los cuales los tribunales constitucionales fijan, en relación con una determinada norma que admite dos o más interpretaciones posibles, cuál o cuáles caben dentro de la Constitución y/o cuál o cuáles no, pero partiendo siempre de la que se señala (o las que se señalan) como constitucionales son coherentes con el texto interpretado. No fue esa, sin embargo, la forma en que el Tribunal Constitucional español se condujo en relación con bastantes de los preceptos que sujetó a una interpretación constitucionalmente adecuada, pero muchas de esas interpretaciones —por ejemplo, en materia lingüística, competencial o financiera—, resultarán literalmente contradictorias con el indudable sentido del texto y con el evidente objetivo que con el mismo perseguía el legislador estatuyente»<sup>56</sup>.

La sentencia contentó a pocos, y supuso la excusa perfecta de los nacionalistas para iniciar un proceso de radicalización, de movilización social, y de crispación en todos los ámbitos que tiene como eje central la reivindicación de la independencia de Cataluña. Las mayorías parlamentarias soberanistas plasmarán sus pretensiones en dos actos concretos: la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, en virtud de la cual se declara la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de

<sup>55</sup> Obra citada, pág. 134.

<sup>56</sup> BLANCO VALDÉS, R. L: *Introducción a la Constitución de 1978*. Alianza Editorial. Madrid 2016, páginas 207 y 208.

Cataluña y la posterior convocatoria de un ilegal y más que dudoso referéndum de autodeterminación por parte del ejecutivo catalán, que se celebró el 9 de noviembre de 2014. Esta deriva independentista se agrava en septiembre de 2017, con la aprobación por el Parlamento de Cataluña de las leyes 19 y 20 de 2017. La primera convocando un referéndum ilegal, y la segunda, denominada «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», que suponen la plasmación jurídica del inicio del proceso de independencia. La pretensión de ejecución de ambas supone el mayor desafío a la vigencia de la Constitución de 1978, haciendo saltar por los aires el sistema de distribución territorial establecido, y la propia Constitución. Es cierto que, llegados a este nivel, parece improcedente toda disquisición doctrinal o jurídica al respecto de la vigencia del Título VIII, y también de la propia Constitución.

## 10. CONCLUSIONES

Llegada la hora de hacer balance constitucional de lo que hoy conocemos por Estado autonómico, no es fácil concretar en unos cuantos puntos tantísimos hechos, normas, política y jurisprudencia, pese a ello, he creído conveniente sintetizar en cinco apartados conclusivos un resumen de las deficiencias del sistema, teniendo siempre en cuenta la dificultad que ello entraña. No quieren ser estas conclusiones mero lamento de lo que podía haber sido y no fue, y sí claro diagnóstico que se utilice como fundamento de futuras soluciones para la mejora de la distribución territorial del poder político.

I. De todos es conocido, y por todos asumido, que el proceso constituyente de forma genérica, y la distribución territorial, de forma específica, se inicia con una pretendida conexión con la II República. Supone ello la no superación de lo traumático de aquel periodo político, ni tampoco del posterior, circunstancia que es implícita en lo consustancial de los españoles, y que alcanza hasta nuestros días. Con diferente contexto, son muchas las similitudes del proceso político hoy, en 2017, a la II República. Es evidente que a los españoles nos cuesta pasar página y pensar en el futuro. No superamos los procesos históricos, lo cual lastra de forma desastrosa nuestra organización política. Acrecen de forma propicia a esta realidad los nacionalismos y los populismos.

II. Directamente incardinado en la anterior conclusión, debemos referenciar el condicionante constitucional que supuso la precipitación en restaurar los Estatutos de Autonomía de País Vasco y Cataluña, que condicionaron la elaboración constitucional y de forma singular el Título VIII. El desarrollo del Estado autonómico ha sido reo durante estos cuarenta años de vigencia, de la constante perturbación de ambos nacionalismos, bien desde la perspectiva de la violencia, bien desde la económica o política, y también desde la jurídica y social. Si bien, no es menos cierto que ello ha

servido al resto de las Comunidades Autónomas de fundamento para reivindicar todo aquello que por unas y otras vías conseguían del Estado estas dos comunidades. Ello ha supuesto una ordenación territorial que funciona a tirones, desequilibrada, falta de coordinación y parcialmente inoperante, cuando no abiertamente disfuncional. La pretensión de transferencias de competencias y su ejercicio posterior se constituye en el primer objetivo político de todos los partidos, pero se queda en un fin en sí mismo, no tiene transcendencia de mejora para el ciudadano.

III. Otra conclusión clara al respecto del Estado autonómico radica en la ausencia de acuerdo en el permanente debate sobre nación y nacionalidades, circunstancia que afecta también a lo esencial de la Constitución de 1978. Por mucho que se quiera hacer a ésta elástica, se fundamenta en un único Estado y una única soberanía, la del conjunto del pueblo español. Pretender otras interpretaciones está fuera del marco constitucional. Esta circunstancia, y de forma singular referida a Cataluña y País Vasco viene desde el final de la vigencia de la Constitución de 1876, generando todas las crisis constitucionales en España, y que a finales de 2017 tiene un claro exponente en el denominado «proceso» de independencia de Cataluña. Incluso los partidos de carácter nacional se suman a esta pretendida elasticidad constitucional, es el caso del PSOE, que desde una abierta pretensión federal, acepta una «España plurinacional», que como hemos manifestado, requiere una profunda revisión de los cimientos constitucionales de 1978. De esta forma, estamos en una constante reinterpretación de lo esencial, en un permanente cambio de los fundamentos de la convivencia democrática, que opera como elemento distorsionador genérico, y que impide el desarrollo de lo esencial desde la perspectiva del ciudadano.

IV. Otro aspecto consustancial al Estado autonómico, pero que no es específico de este área, sino que, al contrario, es transversal a todos los ámbitos de la organización del Estado, es la falta de acuerdo político, y ya también social, y que se traduce en la ausencia de acuerdos de larga duración que den estabilidad y continuidad al sistema constitucional. Es fácil poner ejemplos de cómo la ausencia de acuerdos políticos, lastra lo esencial en la organización social (educación, política exterior, etc). Lo coyuntural se superpone a las prioridades, las desvanece, las desdibuja. En la distribución territorial del Estado, el principio dispositivo primero, y la falta de acuerdo político, con posterioridad, han generado una dinámica de constante reivindicación que no tiene techo, en la que no hay una cláusula de cierre del sistema, que conjugado con la coyunturalidad de las necesidades de los partidos políticos, hace que el Estado autonómico en muchas ocasiones sea más un elemento de inestabilidad estatal, que una estructura sólida del ejercicio del poder político.

V. Una última conclusión culmina este artículo, y se sustenta en la ausencia de lealtad constitucional. Muchos son los frentes hoy que reniegan de la validez de los contenidos de la Constitución de 1978. En algunas ocasiones es por puro desconoci-

miento de su valor político, y también del propio significado del término Constitución. En otros casos el fundamento hay que buscarlo en el puro y simple interés territorial, disfrazado con una gran variedad de argumentos ideológicos. La Constitución de 1978 se puede reformar, se puede sustituir por otra, aún a sabiendas de lo complejo de estos procesos, y singularmente para los españoles, a los que se nos transforman en traumáticos estos procesos políticos, pero no se puede soslayar, cuando no incumplir de forma manifiesta, porque en ella está la voluntad popular. Tampoco puede incumplirse a conveniencia. Nuestros ciudadanos carecen de un concepto constitucional claro que la identifique con las reglas esenciales de la ordenación social, y es quizás esta circunstancia la más grave de todas.

En última instancia, y a modo de resumen de las conclusiones, no parece que el devenir del Estado autonómico merezca un balance en exceso positivo. Más bien al contrario, presenta graves deficiencias que minan lo troncal del contenido de la Constitución de 1978, y como clara consecuencia, no suponen un beneficio para el ciudadano. El problema ya no es de validez del sistema de distribución territorial del Estado, lo ha superado, ahora es un problema de la Constitución, es decir, tenemos en cuestión las reglas básicas de la convivencia dentro del Estado. Ante esta situación no es fácil aportar soluciones, pero podemos extraer una conclusión esencial, ninguna de ellas vendrá, ni será perdurable, si no es a través de la Constitución, o lo que es lo mismo, mediante el acuerdo político dentro de la constitucionalidad.

**Title:**

Precedents, emergence and conformation of the autonomic State in the 1978 Constitution

**Summary:**

1. Introduction. 2. Immediate precedents: II Republic. 3. The defeat of the integral State. 4. The territorial question from 1936 to 1975. 5. The emergence of the autonomic State: Political context and preautonomies. 6. The constituent process. 7. The debate on nation and nationalities: the making of the art. 2 CE. 8. The creation of the autonomies. 9. The Title VIII or the constitutional lack of definition. 10. Conclusions.

**Resumen:**

El presente artículo realiza un análisis de los precedentes inmediatos en la emergencia del Estado autonómico, de la elaboración del texto consti-

tucional de 1978, singularmente de los contenidos constitucionales relativos a la organización territorial, su desarrollo posterior, y los problemas actuales.

**Abstract:**

The present article tries to realize an analysis of the immediate precedents of the emergence of the autonomic State, how the constitutional text grew, and singularly as it went over to the making of the constitutional content relative to the territorial distribution of the politician, as well as like its development, realizing a few juridical-political evaluations of this constitutional period after forty years of validity.

**Palabras clave:**

Estado autonómico, conformación de las Comunidades Autónomas. Nación y nacionalidades. Título VIII de la Constitución de 1978.

**Key words:**

The autonomic State. Emergence of the Autonomous regions. Nation and nationalities. Title VIII of the Spanish Constitution of 1978.