

EL DESARROLLO DEL TITULO VIII DE LA CONSTITUCION Y EL SISTEMA DE PARTIDOS *

POR

JOSE JUAN GONZALEZ ENCINAR

Profesor Adjunto de «Teoría del Estado y Derecho constitucional»
Facultad de C. C. Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCION

El sistema establecido por la Constitución de 1978 en orden a la estructuración territorial del Estado nació acompañado, como ya se ha dicho, de la crítica casi unánime de los especialistas y del beneplácito de la mayor parte de los políticos. Sin embargo, no ha sido necesario más de un año para que las consecuencias políticas de la aplicación de aquel sistema comiencen a aparecer como el auténtico obstáculo para el normal desarrollo de nuestra Constitución.

La teoría ha hecho hasta ahora grandes esfuerzos para dilucidar si el modelo de Estado establecido es un modelo de Estado regional, federal, autonómico o unitario, perdiendo de vista el hecho, relativamente simple, de que nuestra Constitución no establece un modelo de Estado, sino la posibilidad de que las regiones y, en algunos casos, entidades no regionales opten entre un abanico de soluciones que van desde el mantenimiento del *statu quo* hasta formas de organización que superarían con mucho los niveles de descentralización de la mayor parte de los Estados federales.

En la Constitución no sólo no se establece un modelo de Estado para el presente, sino que tampoco hay nada que nos permita saber a ciencia cierta el tipo de Estado que tendremos en el futuro. La Constitución deja el tema de la distribución territorial del poder básicamente indeterminado y en manos, por consiguiente, de la cambiante sobre todo de los hoy por hoy inestables equilibrios en el sistema de partidos. Las consecuencias no se han hecho esperar y la organización territorial del Estado se ha convertido, detrás de la crisis económica, en el problema más grave con que se enfrenta la implantación de la democracia en nuestro país.

En el plano científico, la relativa abundancia de trabajos referidos a temas tales como la distribución de competencias, la naturaleza de las mismas, el carácter privilegiado o no privilegiado de cierto tipo de autonomías y otros

* Este trabajo fue presentado y discutido como ponencia en el I Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Barcelona, 2-4 de junio de 1980.

también de carácter jurídico-constitucional no se ha visto desgraciadamente acompañada de una preocupación similar por el tema de la integración política o por el de los factores de desestabilización que derivan del desarrollo del título VIII de la Constitución. Sin embargo, si hay un problema cuya clarificación ha de venir del campo extrajurídico, ese problema es el del desarrollo de las autonomías regionales.

Tres nos parecen las razones básicas que abogan por un cambio de perspectiva en el análisis del problema:

- a) Que no ha existido ni existe acuerdo general sobre el contenido de la autonomía como principio organizativo, ni a nivel de conciencia popular ni a nivel de clase dirigente.
- b) Que la Constitución, como consecuencia de lo antedicho, no ha podido expresar sobre este tema más que un consenso puramente formal.
- c) Que las consecuencias políticas de la fórmula constitucional han conducido a un reforzamiento de la relación entre la organización territorial del Estado y el sistema de partidos.

Analizaremos por separado cada una de estas tres cuestiones.

II. AUTONOMIA Y DEMOCRACIA

Como consecuencia de la lucha contra la mitología centralista y antidemocrática del franquismo, se va produciendo poco a poco en la conciencia colectiva de los españoles una asimilación inconsciente y falsa entre la idea de autonomía individual y la idea de autonomía referida a determinadas comunidades que ocupan un lugar intermedio entre el individuo y el Estado. La «memoria histórica» juega indudablemente en este proceso un destacado papel.

La autonomía, desde su significado original como una de las tres notas, junto con la libertad y la autarquía, definitorias de la *polis* griega hasta nuestros días, ha sido utilizada con los significados jurídicos y los propósitos políticos más diversos.

Refiriéndose a la confusión que ya durante el siglo XIX se opera entre los conceptos de autonomía y democracia, escribía Kelsen en 1925:

«Si el concepto de autonomía ha sido definido de modos tan diversos débese ante todo a que con dicho concepto se pretenden casar no sólo dos puntos de vista teóricamente distintos, como los de descentralización y democracia, sino dos tipos históricamente diversos como el *self-government* inglés y la autonomía continental»¹.

Partiendo de que la descentralización es compatible tanto con la autocracia como con la democracia, Kelsen establece las diferencias entre el modelo inglés, un caso de descentralización en sentido originariamente autocrático (la creación

¹ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, F. C. E., 1979, pág. 240.

de las normas correspondía, como se sabe, a los funcionarios nombrados y colocados por el rey a la cabeza de cada uno de los condados) y el modelo continental de autonomía.

«En el continente la lucha por la autonomía es, ante todo, una lucha por la democratización de la administración local, y no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal»².

Parece claro, por de pronto, que no existe relación entre autonomía y democracia, si por aquélla se entiende tan sólo una forma de descentralización, sea ésta todo lo amplia que se quiera, es decir, aunque nos encontremos ante el caso de una descentralización política que incluya importantes competencias legislativas.

Entendiéndolo así, en 1932, a la luz pues de la Constitución de la II República, podía escribir Llorens:

«No es cierto que en general la democracia sea propicia a la autonomía (...) La confusión de los conceptos de autonomía y democracia se explica porque ambos han sido defendidos en el continente europeo contra el absolutismo monárquico (...) Pero en sí no existe nexo de causalidad o concomitancia entre ambos conceptos»³.

Confusión que se repite en la historia más reciente de nuestro país. «La descentralización política en sus diversas formas, autonomías regionales, federalismo, etc., se presenta hoy ante nosotros identificada con los postulados mismos de la democracia. Es lógico que así sea en el terreno de la praxis política, ya que la larga dictadura precedente hizo de la unidad de España y de la centralización a ultranza un auténtico mito. Frente a este mito surge, pues, como reacción inevitable en el momento del cambio el mito de la descentralización»⁴.

Sin embargo, «es forzoso reconocer que centralización y descentralización son solamente técnicas organizatorias, alternativas estructurales, fórmulas contingentes e históricas de organización de la convivencia colectiva cuya validez debe ser juzgada en función de las circunstancias de cada momento»⁵.

Las cosas se complican todavía más para entender la relación entre autonomía y democracia en nuestro país en la medida en que durante los años de la transición política se produce la confluencia de dos corrientes defensoras de las autonomías que arrancan de presupuestos y buscan fines claramente distintos.

² *Ibid.*, pág. 239.

³ Eduardo L. Llorens, *La autonomía en la integración política*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1932, pág. 89.

⁴ Tomás Ramón Fernández, *La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*, en V. V. A. A., *Lecturas sobre la Constitución española*, t. I, Madrid, U.N.E.D., 1978, pág. 346.

⁵ *Ibid.*

Aun cuando el régimen franquista impuso durante largos años un absoluto silencio con respecto a toda manifestación regionalista, lo cierto es que, andando el tiempo y sobre todo como fruto de los primeros fracasos de la planificación económica, la necesidad de una cierta forma de regionalización comienza a hacerse sentir entre los propios defensores de la «férrea» unidad nacional.

Lo que se ha llamado «regionalización»⁶ en contraposición a regionalismo o «autonomía funcional»⁷ para distinguirla de la autonomía política no es en nuestro país más que un tímido intento de adaptación de los modelos menos políticos de regionalización (el francés) de entre los que existían por aquel entonces en la Europa Occidental.

El planteamiento eminentemente tecnocrático que de la región se hace en los Planes de Desarrollo busca todo menos una distribución territorial del poder. No ha de pasar mucho tiempo, sin embargo, para que algunos de aquellos planificadores aparezcan como líderes en partidos nominalmente regionales. La puesta en marcha de la reforma política «ayudó» incluso a algunos de los sectores más recalcitrantes a comprender la necesidad de «conceder» una cierta forma de descentralización no sólo administrativa, sino también política. Los promotores de la «autonomía funcional» van a aparecer a su vez como defensores de la autonomía política.

Pero lo que es más significativo a los efectos de nuestro estudio es que la idea de «autonomía como participación» se ha visto relegada en nuestro contexto histórico por las ideas de «autonomía-independencia» y «autonomía-separación».

En nuestra historia reciente el problema se ha centrado no tanto en la participación de las Comunidades integrantes en la formación de la voluntad estatal, cuanto en conseguir desgajar del Estado un número lo más elevado posible de competencias para las regiones.

La propia Constitución, con la técnica de distribución de competencias adoptada, parece pretender una rígida separación entre aquello que pertenece al Estado y aquello que puede pertenecer a las Comunidades Autónomas.

Es evidente que esta sustitución de la idea de «libertad en el Estado» por la idea de «libertad frente al Estado» cuando se produce en el plano de la relación interterritorial de poderes puede generar, y de hecho genera, el sentimiento independentista y, por supuesto, contribuye a mantenerlo allí donde ya existe.

Por lo que al principio democrático de la «igualdad» se refiere, no resultará nunca ocioso en nuestra coyuntura recordar el papel que en su defensa juega el fenómeno de la centralización en determinados momentos de la historia. En relación con la estructura territorial del Estado, el problema de la igualdad se centra en el tema de la «solidaridad interregional». La necesidad de plantear el estudio de esta cuestión en el plano de los hechos económicos nos obliga, para no salirnos de los límites de este trabajo, a contentarnos con

⁶ Alejandro Nieto, *Regionalismo y regionalización*, en *Problemas de la vida local*, VII, Madrid, 1967, págs. 105 y sigs.

⁷ L. Cosculluela Montaner, *La región*, en S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización administrativa y organización política*, t. III, Madrid, Alfaguara, 1973, págs. 331 y sigs.

una llamada de atención ante el proyecto de «L. O. de Financiación de las Comunidades Autónomas», que a primera vista defrauda las esperanzas de quienes confiaban que sirviera para la corrección de los desequilibrios regionales.

III. LA CONSTITUCION DE 1978

La Constitución hace posible una profunda transformación de la estructura del Estado, pero la Constitución no establece un modelo de Estado.

Por ello no es de extrañar que los esfuerzos de nuestros estudiosos por definir el modelo de Estado desemboquen a menudo sea en un no disimulado batiburrillo: «Un Estado semi-federal, semi-regional o semi-centralizado o todo ello a la vez»⁸, sea en resignadas conclusiones: «Ni Estado federal ni Estado regional, pero Estado regional en último término»⁹, sea en definiciones tan amplias que apenas aclaran la cuestión: «Casi federalista —para Cataluña y el País Vasco— y moderadamente regionalizable para determinadas zonas de nuestro país, pasando por diversas situaciones intermedias»¹⁰.

Flexibilidad, ambigüedad o carácter abierto son las calificaciones que se pueden atribuir al conjunto de preceptos constitucionales que regulan la formación de las Comunidades Autónomas y sus posibles competencias.

La Constitución, en lo que a la organización territorial del Estado se refiere, sólo establece un límite que pudiéramos llamar absoluto: «La indisoluble unidad de la nación española» (art. 2), que si bien no aparece expresamente formulado con ese carácter, en la práctica realmente lo tiene a la vista de los cuasi-insuperables obstáculos que para su reforma fija el art. 168. Cuestión distinta, sobre la que volveremos más adelante, es la de si esta unidad de la nación española resulta compatible con la estructura federal del Estado.

Otro límite, el de el artículo 145.1 («En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»), presenta ya evidentemente un distinto nivel de rigidez, al quedar su posible reforma sometida a las condiciones, que pueden llegar a cumplirse, del artículo 167.

Por su parte, el principio de la «solidaridad interregional» que la Constitución garantiza en los artículos 2 y 138 no influye en la configuración del modelo de Estado, puesto que aquella solidaridad habrá de existir, a tenor de dicho artículo 2, con independencia de que las regiones se estructuren o no en Comunidades Autónomas.

Existen otros tipos de limitaciones, como la del artículo 138.2: «Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales», la del artículo 139.1: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», y la del artículo 139.2:

⁸ S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1979, pág. 17.

⁹ T. R. Fernández, *op. cit.*, pág. 535.

¹⁰ O. Alzaga, *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pág. 824.

«Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español», sobre las cuales simplemente diremos ahora, al no poder extendernos sobre esta cuestión, que la doctrina ha puesto ya en duda que hayan sido respetadas por los Estatutos de Autonomía actualmente en vigor.

En lo demás, la Constitución abre amplísimas posibilidades que dejan *ab initio* el tema de la distribución territorial del poder en la más clara indeterminación o, como decíamos al principio, en manos de los partidos políticos. Y como antes de que se elaborase la Constitución había escrito el profesor Pedro de Vega,

«Lo que en ningún caso puede un texto constitucional es dejar en la ambigüedad y en la inconcreción la forma de distribución territorial del poder, la propia estructuración regionalista y los sistemas de competencias de las instituciones autonómicas y centralistas. Porque la Constitución es la máxima garantía de los entes y poderes regionales, lo que no puede hacerse es que esos entes y poderes no queden claramente configurados en el texto fundamental»¹¹.

Pues bien, la Constitución ha hecho casi todo lo contrario. Y ello nos obliga, a efectos de poder valorar en qué medida la solución constitucional no tiene más coherencia que su flexibilidad o carácter fundamentalmente abierto, a contemplar el modo en que la Constitución regula algunos de los aspectos decisivos para entender el sentido de las transformaciones en la estructura del Estado.

a) *El derecho a constituirse en Comunidad Autónoma y el ámbito territorial de la misma*

La Constitución no determina cuáles son las regiones o futuras Comunidades Autónomas (como, por ejemplo, hace el artículo 131 de la Constitución italiana), sino que se limita a fijar, en el artículo 143, los entes territoriales que sin más limitaciones que ser «provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», «territorios insulares» o «provincias con entidad regional histórica» pueden acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.

Estos requisitos, sin embargo, se pueden obviar en algunos casos concretos previa autorización, según el artículo 144, de las Cortes Generales.

Como consecuencia, la Constitución abre las siguientes posibilidades:

1) No optar por la autonomía: la Constitución establece un derecho, pero no la obligación de ejercitarlo.

¹¹ P. de Vega, *Poder constituyente y regionalismo*, en Trujillo y otros, *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 371.

2) Iniciar el proceso autonómico y no cumplir las condiciones para su culminación: condena de cinco años de régimen unitario (art. 143.3 y artículo 9 L. O. R.). (El caso de Galicia plantea una problemática distinta.)

3) Que territorios no integrados en la organización provincial se doten (por autorización o acuerdo de las Cortes Generales) de un Estatuto de Autonomía cuyo contenido queda indeterminado. En este caso, sin aparente necesidad de constituirse en Comunidad Autónoma (art. 144.b).

4) Que se constituyan Comunidades Autónomas de ámbito provincial si la provincia en cuestión tiene «entidad regional histórica» (art. 143.1).

5) Que se constituyan Comunidades Autónomas de ámbito menor al de la provincia (art. 144.a).

6) Que se constituyan Comunidades Autónomas en el ámbito de los «territorios insulares» (art. 143.1).

7) Que se constituyan Comunidades Autónomas de ámbito pluriprovincial siempre que las provincias sean limítrofes y tengan características históricas, culturales y económicas comunes (art. 143.1).

b) *Vías de acceso a la autonomía*

Se establece, en principio, una distinción entre dos vías de acceso a la autonomía:

1) «*Privilegiada*», para «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía» (transit. 2.^a), que se realiza a través de la fórmula del artículo 151.2: Asamblea de Parlamentarios —Comisión Constitucional del Congreso + Delegación de la Asamblea proponente—, referéndum (mayoría simple de los votantes) —ratificación por las Cortes.

2) «*Normal*», la de los artículos 143 y 146, que sigue su curso a través de: «todas las Diputaciones interesadas o el órgano interinsular correspondiente + 2/3 de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría de cada censo electoral de cada provincia o isla (seis meses) (o el Órgano Colegiado superior en el caso de tratarse de territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, según la transit. 1.^a) —asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados o senadores elegidos en ellas—, Cortes Generales (tramitación como ley).

Pero esta distinción es rígida tan sólo en la primera fase, ya que si en ésta la región no «privilegiada» consigue que la iniciativa sea acordada en lugar de por 2/3 de los Municipios de cada provincia por las 3/4 partes de los mismos y dicha iniciativa es ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría de los electores de cada provincia (art. 151.1), la región no «privilegiada» se asimila desde ese momento a todos los efectos a las que sí lo son ¹².

¹² Las normas especiales para los casos de Navarra, Ceuta y Melilla son las de las disposiciones transitorias 4.^a y 5.^a, respectivamente.

c) *Contenido de la autonomía*

La Constitución establece dos posibilidades básicas en cuanto al contenido de la autonomía se refiere, a las que llamaremos autonomía «privilegiada» y autonomía «normal», ya que una y otra coinciden con las respectivas vías de acceso que hemos analizado. Es decir, que en principio la autonomía de contenido privilegiado queda reservada para los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía (transit. 2.^a) y para los territorios y provincias (el artículo 151.1 parece excluir de esta posibilidad a los territorios de ámbito inferior al de la provincia y a los no comprendidos en la organización provincial) que consigan cumplir los requisitos para pasar de la vía 'normal' de acceso a la vía 'privilegiada'». La autonomía «normal» correspondería pues a todas las demás Comunidades Autónomas que pudieran constituirse.

1) *Normal*

a) Posibilidad de asumir competencias sobre las materias relacionadas en el artículo 148.

b) Facultades en materia de competencia estatal si le son cedidas por las Cortes Generales (art. 150.1 y 2).

c) Posibilidad de acceder pasados cinco años a nivel de la autonomía «privilegiada» (art. 148.2).

2) *Privilegiada*

a) Posibilidad de asumir competencias sobre las materias incluidas en el artículo 148.

b) Posibilidad de asumir competencias sobre las materias incluidas en el artículo 149 que lo están también en el artículo 148 (cultura, sanidad, etc.).

c) Posibilidad de asumir competencias sobre algunas materias comprendidas en el artículo 149 y que no lo están en el artículo 148, ya que el artículo 149, a pesar de su encabezamiento («competencias exclusivas del Estado»), incluye materias sobre las que puede existir concurrencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y el Estado (como son todos aquellos casos en que el mencionado artículo habla de «bases», «legislación básica», «regulación de las condiciones básicas», etc., y aquellos otros en que expresamente se incluye el «sin perjuicio de...» la competencia que pueda corresponder a la Comunidad Autónoma¹³.

d) Facultades cedidas por las Cortes Generales en materia de competencia estatal (art. 150.1 y 2).

¹³ El desglose detallado de la normativa constitucional puede verse en García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, Edit. Civitas, 1980, págs. 268-269.

d) *Naturaleza de las competencias*

Visto ya que la diferencia «cuantitativa» existe entre un tipo y otro de Comunidades Autónomas o, lo que es más exacto, que las Comunidades «normales» tienen temporalmente limitado el *quantum* de materias sobre el que pueden extender sus competencias a un nivel sensiblemente más bajo que el de las Comunidades «privilegiadas» y el de las que hayan conseguido asimilarse a éstas, queda ahora por dilucidar a nuestros efectos el carácter o naturaleza de aquellas competencias.

La cuestión nos interesa desde un doble punto de vista. Por una parte, para precisar si la Constitución ha previsto dos tipos «cualitativamente» distintos de Comunidades Autónomas, y, de otra, para hacer algunas matizaciones sobre lo que la Constitución califica erróneamente como competencias exclusivas del Estado.

1) *Descentralización política-descentralización administrativa*

Entendiendo aquí por descentralización política aquella que incluye la potestad legislativa y por descentralización administrativa la que no incluye dicha potestad, es claro que la Constitución deja el tema en una, por lo menos, relativa ambigüedad.

Es cierto que «ningún precepto constitucional consagra abierta y directamente la existencia de un poder legislativo propio de las Comunidades Autónomas»¹⁴, pero parece claro, y sobre esto el acuerdo es general (ahí están por otra parte los Estatutos ya aprobados y el proyecto de Estatuto gallego), que la Constitución, aunque indirectamente, admite sin lugar a dudas la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas «privilegiadas» (transit. 2.^a y art. 151.1). El artículo 152.1 es suficientemente claro al respecto.

La duda ha surgido sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas «normales» tengan facultades legislativas¹⁵.

Creemos, por nuestra parte, que los argumentos ya expuestos por distintos autores no dejan grandes dudas sobre la necesidad de una contestación afirmativa a esta cuestión.

Basándose la interpretación restrictiva en el artículo 152.1 y en concreto en la necesidad que dicho artículo establece de que las Comunidades «privilegiadas» y «asimiladas» (transit. 2.^a y art. 151.1) cuenten con una Asamblea Legislativa y en la ausencia de semejante previsión para el caso de las Comunidades «normales», cabe decir en contra de aquella interpretación que dicho precepto no excluye la posibilidad de que dicha Asamblea Legislativa forme también parte de la organización institucional de las Comunidades Autónomas «normales»¹⁶.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 266.

¹⁵ Algún autor niega a las Comunidades de Derecho común («normales») un poder legislativo propio, al no encontrar apoyatura suficiente para el mismo en ningún pasaje del texto constitucional (véase T. R. Fernández, *op. cit.*, pág. 351).

¹⁶ S. Muñoz Machado, *op. cit.*, pág. 26.

Otros argumentos de entre los que se han dado en favor de la tesis homogeneizadora son: la necesidad de mantener el principio de igualdad (art. 139.2), la prohibición de privilegios (art. 138.2), que «entre los límites constitucionales al poder de autoorganización de las Comunidades Autónomas no figura, para ningún tipo de ellas, el no poder atribuirse competencias legislativas»¹⁷, etcétera.

2) *Sobre las competencias compartidas: remisión*

El tema ha sido planteado correctamente por los profesores García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, y a su trabajo¹⁸ remitimos para un análisis detallado de la Constitución.

Sólo queremos resaltar aquí la relación que el hecho guarda con lo que nosotros hemos llamado «la sustitución de la autonomía como participación por la autonomía como separación».

La idea cooperativa y la voluntad integradora encuentran escaso reflejo en el rígido sistema de distribución de competencias adoptado por la Constitución, que distingue entre competencias exclusivas del Estado (art. 149) y competencias de la Comunidad Autónoma (art. 148), cuando es lo cierto que las competencias compartidas o concurrentes no sólo existen (y en el propio texto constitucional contradiciendo su terminología), sino que constituyen en buena manera el basamento del sistema.

IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA FORMULA CONSTITUCIONAL

La Constitución, como hemos podido ver, no da solución al problema de la estructura territorial del Estado. Abre, eso sí, la posibilidad de soluciones heterogéneas. Las principales consecuencias podrían resumirse en los siguientes puntos:

a) *Proceso constituyente de duración indefinida*

La fórmula constitucional, de no producirse una reconducción general del proceso autonómico, amenaza con mantener al país durante un tiempo indefinido en período constituyente, con todo lo que eso supone en el orden funcional para el normal desenvolvimiento de la Administración pública y en el orden político para la estabilidad del sistema.

b) *Extensión del sentimiento regionalista*

El «agravio comparativo» que las situaciones de privilegio significan ha motivado variaciones cuantitativamente importantes en el voto de algunos sectores

¹⁷ *Ibid.*, págs. 26-29.

¹⁸ E. García de Enterría y T. R. Fernández, *op. cit.*, págs. 267 y sigs.

del país. El ejemplo más claro es el de los resultados del referéndum sobre la autonomía andaluza¹⁹.

c) *Continuidad del nacionalismo radical*

Como ponen de manifiesto los resultados electorales del País Vasco posteriores a la aprobación de la Constitución en España, la Constitución no ha conseguido ni siquiera templar las aspiraciones de los sectores más radicales del nacionalismo.

d) *Depreciación de la idea de Estado*

Este es sin duda el mayor coste político de la fórmula constitucional. La Constitución no ha sido capaz de integrar, en el plano de la legitimidad, la defensa del hecho regional con la defensa de la idea de Estado. Nuestra historia, incluida la más reciente, exigía que la Constitución hubiese contribuido a legitimar no sólo las autonomías regionales, sino también, y por lo menos con la misma fuerza, el Estado de las autonomías.

La ausencia de una idea clara de lo que se aspiraba a construir ha significado, en pleno período constituyente, una progresiva pérdida de legitimidad de un Estado que se ha seguido identificando con el Estado centralista de los últimos años. Al mismo tiempo, el Estado ha sufrido el desgaste propio de la lucha política al haberse mantenido la identificación de Estado con Gobierno, propia del régimen anterior, pero incompatible con la existencia de autonomías políticas regionales²⁰.

e) *Desequilibrio en el sistema de partidos*

La pérdida de votos de los partidos estatales en las recientes elecciones a los Parlamentos vasco y catalán ha de entenderse a la luz, junto naturalmente con otros factores, de aquella desvalorización de la idea de Estado.

Los partidos estatales sufren ahora las consecuencias de haber contribuido con sus planteamientos más a la legitimación de los partidos regionalistas y nacionalistas que a la suya propia. Los últimos resultados electorales en Andalucía, Cataluña y País Vasco, unidos a las expectativas en otras regiones, amenazan con ser el inicio de un proceso que termine con el equilibrio de fuerzas en que se ha apoyado hasta ahora la Constitución de 1978²¹.

¹⁹ Raúl Morodo ha llamado la atención sobre el efecto multiplicador y en cadena de los grupos y partidos regional-nacionales sobre el actual sistema de partidos, en *¿Hacia una remodelación del sistema de partidos en España?*, en *El País* de 11 de abril de 1980.

²⁰ De ahí la importancia de la «divulgación» en España de las distinciones que la doctrina italiana, ante un sistema de autonomías regionales, se ha visto obligada a hacer para diferenciar *stato-ordinamento*, *stato-governo* y *stato-comunità*. Véase, por ejemplo, C. Moratti, *Istituzione di Diritto Pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1976, págs. 46-47.

²¹ Juan Ferrando ha estudiado la relación entre el problema autonómico y el sistema de partidos últimamente, en *Las Comunidades Autónomas y el sistema de partidos*, en *El País* de 26 de abril de 1980.

f) *Resurrección del fantasma federal*

La desestabilización política a que conduce el actual proceso autonómico ha hecho reaparecer entre las alternativas al mismo la solución federal. Siendo una de las causas principales de aquella desestabilización el carácter heterogéneo de la fórmula constitucional, la homogeneización del proceso resultaría factible por una doble vía: o por el camino de generalizar el régimen autonómico «privilegiado» o por la vía federal.

A la vista de la situación actual de los Estados federales del mundo occidental²², es claro que el federalismo puede ser perfectamente compatible con un grado de centralización económica suficiente para asegurar la «unidad de mercado», una de las preocupaciones básicas de quienes rechazan la solución federal.

Frente a la generalización del sistema de autonomías «privilegiadas», la solución federal presenta la indiscutible ventaja de incorporar, especialmente en la forma de «federalismo cooperativo», una vía de reconciliación de la idea autonomista con la idea de Estado²³.

g) *Un Senado doblemente problemático*

Junto a la sentida necesidad de un mayor protagonismo de la segunda Cámara dentro de la labor general de las Cortes, las alteraciones en la distribución territorial del poder y la crisis de la idea de Estado a que hemos aludido ponen de relieve la segunda vertiente problemática de la actual configuración del Senado.

La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal a un nivel que permita el equilibrio de las distintas Comunidades y fomente el espíritu de solidaridad entre todas ellas no está asegurada por las actuales normas constitucionales. Sólo en la medida en que su composición y funciones respondan respectivamente al principio de la «igualdad de representación» de todas las Comunidades, como contrapeso de la desigual representación de las mismas en la Cámara baja, y al principio de la «igualdad (sensible) de competencias» entre ambas Cámaras, podrá el Senado desempeñar un papel integrador en el contexto político de los próximos años. Y ello con independencia de que se camine hacia una fórmula regional o hacia una fórmula federal como estructura definitiva del Estado, ya que aquellos prin-

²² Un buen resumen de la cuestión puede encontrarse en E. García de Enterría y otros, *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980. El trabajo de Enterría, que abre el libro, es fundamental para comprender la filosofía del discurso del presidente del Gobierno ante las Cortes, durante el debate de la moción de censura (mayo de 1980), en lo que al tema de las autonomías se refiere.

²³ Sobre la función integradora que el federalismo podría desempeñar, véase José María Hernández Rubio y Cisneros, *Aclaraciones y advertencias sobre las autonomías regionales, las llamadas nacionalidades y acerca de una posible solución federal*, en *Federalismo y regionalismo*, cit., en espec. págs. 298 y sigs.

cipios, si bien lo son del sistema federal originario, responden en realidad a las necesidades generales de armonía y equilibrio que nuestra peculiar situación está exigiendo.

h) *La relación entre la organización territorial del Estado y el sistema de partidos*

La consecuencia política que en mayor medida va a condicionar el ulterior desarrollo de la Constitución, en lo que al título VIII se refiere, es sin duda alguna el reforzamiento de la relación, de por sí estrecha, entre el problema de la forma de Estado y el sistema de partidos. Los constituyentes no quisieron, o no pudieron, llegar más que a un acuerdo formal, ambiguo y en todo caso abierto y necesitado de ulteriores compromisos, pero precisamente esas características de la fórmula constitucional, junto con las expectativas y enfrentamientos que han suscitado, amenazan con llevar al país a una situación de ruptura con el equilibrio de fuerzas que expresa la Constitución.

Desde las primeras negociaciones tendentes a encontrar una fórmula de compromiso en el tema autonómico, las relaciones bilaterales centro-periferia (y exilio) y los niveles de consenso entre los partidos mayoritarios urdieron la trama a la que han tenido que adaptarse tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía.

Las acusaciones mutuas que Gobierno y oposición se han venido haciendo últimamente para eludir la responsabilidad de la «crisis autonómica» no deben de inducirnos a simplificar el problema. Que el Gobierno ha intentado desvirtuar el «hecho diferencial» catalán y vasco extendiendo artificialmente el sentimiento regionalista a través del reparto indiscriminado de regímenes pre-autonómicos es probablemente más fácil de constatar que el que la oposición haya «radicalizado demagógicamente el proceso autonómico haciendo imposible cualquier tipo de acuerdo»²⁴, pero en cualquier caso a la explicación de los hechos concurren otros muchos factores.

Ocurre, por de pronto, que el consenso que expresa la Constitución revela ahora su carácter limitado al discutirse el contenido de los distintos regímenes autonómicos. Por otra parte, el ulterior acuerdo sobre la necesidad de ralentizar el proceso autonómico tras la aprobación de los Estatutos catalán y vasco, que era ya evidente durante el último trimestre de 1979, se rompe tras la decisión unilateral de U. C. D. en enero del 80 de protagonizar en solitario la defensa de la vía lenta.

Sin embargo, los resultados del referéndum andaluz (sometido ya a la Ley Orgánica del Referéndum), de las elecciones al Parlamento catalán y de las elecciones al Parlamento vasco suponen un nuevo punto de inflexión en el proceso autonómico: el bipartidismo se siente amenazado, y buena prueba de ello es el debate sobre la moción de censura al Gobierno presentada por el P. S. O. E. (mayo del 80), que sirve a ambos grupos para diluir la confrontación de las respectivas posturas sobre el tema autonómico en el contexto

²⁴ Documento de U. C. D. sobre la vía del artículo 143 (enero de 1980).

de unas prolifas discusiones entre Gobierno y «candidato» sobre los temas más diversos.

Hasta el momento en que escribimos (mayo del 80), parece claro que las relaciones entre los distintos grupos y partidos han condicionado el proceso autonómico no sólo a través del consenso constitucional, sino también por la influencia que en las materias no consensuadas ha ejercido la política de un partido sobre la toma de postura de sus oponentes, como pone de manifiesto la postura relativamente forzada de algún grupo de la oposición ante el tema de la autonomía andaluza.

Al mismo tiempo, los distintos procesos autonómicos, puestos en relación con las respectivas relaciones de fuerzas centro-comunidad o región de que se trate, parecen confirmar la tesis de que el problema de la descentralización²⁵, y en general el de la autonomía, dependen en mayor medida de la relación entre el sistema de partidos general y el de la región o Comunidad Autónoma que de las previsiones del texto constitucional.

Lo que quizá resulta a primera vista menos claro, pero no es menos importante, es la medida en que el proceso de desarrollo de la Constitución, en lo que se refiere al tema autonómico, está siendo condicionado también por las relaciones de poder intra-partido. El análisis de estas relaciones es, sin embargo, indispensable para comprender, por ejemplo, ciertas vacilaciones ante el tema de la autonomía andaluza, las peripecias de la autonomía leonesa o la elaboración del Estatuto gallego, por no mencionar más que tres casos bien conocidos.

²⁵ Véase José Cazorla, *Un índice de descentralización política para España: Variación crítica sobre el modelo de Riker*, en *Federalismo y regionalismo*, cit., págs. 390-391.