



LA REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO

Javier PÉREZ ROYO*

SUMARIO: I. Introducción: necesidad de revisar la interpretación que se ha venido haciendo del proceso de construcción del Estado autonómico. II. La estructura del Estado en la Constitución. III. Coherencia en el desarrollo inicial de la voluntad constituyente. IV. La quiebra de la coherencia. V. La reforma de la Constitución. VI. El fin del principio dispositivo. VII. Las reformas estatutarias o la confirmación de la estructura del Estado.

I. INTRODUCCIÓN: NECESIDAD DE REVISAR LA INTERPRETACIÓN QUE SE HA VENIDO HACIENDO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

La interpretación de la estructura políticamente descentralizada del Estado que se ha construido en estos casi tres últimos decenios a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones” que componen España y del establecimiento de las condiciones y límites para su ejercicio en la Constitución de 1978, ha descansado en dos tesis, complementarias la una de la otra, que han sido aceptadas de manera prácticamente unánime por la doctrina: la tesis de la “desconstitucionalización de la estructura del Estado” y la tesis del “principio dispositivo”. Dado que el Constituyente no definió la estructura del Estado y dejó abierto un abanico de posibilidades, sería a través del ejercicio del derecho a la autonomía puesto a disposición de los titulares del mismo, como ocurre por lo demás con todos los derechos que se reconocen constitucionalmente, como se habría acabado definiendo dicha estructura.

* Profesor de Derecho Constitucional, España.

Ambas tesis han sido herramientas sumamente útiles para orientarnos en la situación de desconcierto en que se encontraba la sociedad española en el momento de la transición a la democracia, que formalmente se cierra con la aprobación de la Constitución, pero que materialmente se prolonga por algún tiempo, en especial por lo que respecto al segundo gran problema constituyente que tenía que resolver la sociedad española, el de la alternativa al Estado unitario y centralista heredado de nuestra historia constitucional e incluso de la última preconstitucional, se refiere.

Es cierto que en la Constitución no hay una voluntad constituyente inequívocamente expresada sobre cuál debe ser la estructura del Estado y que esa imprecisión constituyente tuvo que ser precisada mediante la aprobación de los estatutos de autonomía de las distintas nacionalidades y regiones en el momento de constituirse en comunidades autónomas. De ahí que la estructura del Estado esté definida por lo que comúnmente denominamos “bloque de la constitucionalidad”, integrado por la Constitución y los estatutos de autonomía de las diecisiete comunidades autónomas y de las dos ciudades autónomas. La imprecisa voluntad constituyente inicial habría sido complementada por las precisas voluntades estatuyentes autonómicas posteriores. Al *disponer* de su derecho a la autonomía, al hacer uso del llamado *principio dispositivo*, las “nacionalidades y regiones” habrían concretado la voluntad constituyente insuficientemente formulada, es decir, habrían subsanado la *desconstitucionalización de la estructura del Estado* en que incurrió el Constituyente de 1978.

Esta interpretación tiene la ventaja de que permite dar razón, a partir de la Constitución y sin violentarla formalmente, del proceso de construcción del Estado autonómico, pero tiene el inconveniente de que no se ajusta a lo que realmente ha ocurrido. Es lo que voy a intentar argumentar en las páginas que siguen.

En mi opinión, para entender lo que realmente ha ocurrido en el proceso de construcción del Estado autonómico hasta hoy, y para entender las actuales reformas estatutarias, hay que revisar la interpretación que hemos venido haciendo del mismo y corregirla a partir de las siguientes bases:

- En la Constitución hay una opción claramente formulada por una forma de estructura del Estado. No hay una definición completamente cerrada, pero sí hay una opción por una determinada forma de descentralización política.

- Dicha opción en el proceso inicial de puesta en marcha de la Constitución se desarrolla de manera coherente únicamente mediante la aprobación de los estatutos vasco y catalán.
- La coherencia empieza a quebrar en la negociación parlamentaria del estatuto gallego inmediatamente después de que se hubiera producido la negociación de los estatutos vasco y catalán, y quiebra definitivamente en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía, celebrado el 28 de febrero de 1980.
- La opción de la Constitución es *reformada* mediante los pactos autonómicos de 1981. Los pactos autonómicos no se limitaron a interpretar la Constitución dentro de las posibilidades que ésta ofrecía, sino que supusieron una reforma de la misma. Reforma que se extendió de manera completamente inequívoca a un solo punto, pero que era el punto decisivo, porque suponía el punto de apoyo para toda la construcción ulterior, en la que se modificaba con carácter general la opción del Constituyente.
- A partir de ese momento, el llamado principio dispositivo deja de jugar materialmente casi cualquier papel en la construcción de la estructura del Estado.
- Las actuales reformas estatutarias vienen a confirmar la reforma de 1981 de la estructura del Estado definida en la Constitución. No estamos, pues, ante una reforma de la estructura del Estado, sino ante una confirmación de dicha estructura, pero no de la definida constitucionalmente, sino de la revisada tras el terremoto del referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980.

II. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

Hemos tendido a decir, y me incluyo en la tendencia, que el Constituyente español de 1977-1978 no sabía qué quería respecto de la estructura del Estado; que sabía la que no quería e incluso lo que no podía querer, el Estado unitario y centralista, pero que no sabía lo que quería y de ahí el que no fuera capaz de definir la estructura del Estado en la Constitución.

Sin embargo, repasando el *iter* constituyente y el propio texto constitucional, es difícil mantener dicha tesis. De la confrontación del primer Proyecto de Constitución, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC) el 5 de enero de 1978, con las reelaboraciones sucesivas por la

propia Ponencia Constitucional, por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, el Pleno del Congreso y por la Comisión de Constitución y el Pleno del Senado así como con el texto definitivo, resulta clara una manifestación de voluntad constituyente respecto de la estructura del Estado. Una manifestación de voluntad que el constituyente no se atreve a imponer con todas sus consecuencias en el texto definitivo de la Constitución, porque ingenuamente pensó que podía alcanzar el mismo resultado de una manera oblicua, facilitando, por un lado, el acceso a la autonomía por una vía, la de los artículos 151 y 152 de la Constitución, a los territorios que hubieran plebiscitado estatutos de autonomía durante la Segunda República y dificultando, por otro, dicho acceso de una manera que se consideraba prácticamente insuperable a todos los demás. El Constituyente no imponía de manera completamente insuperable un ejercicio diferenciado del derecho a la autonomía a los primeros y a los segundos, pero *casi* lo imponía, es decir, manifestaba una preferencia clara por una estructura del Estado, en la que tres comunidades autónomas (País Vasco, Cataluña y Galicia) ejercerían el derecho a la autonomía de manera claramente diferenciado respecto de las demás.

Esto es perfectamente demostrable con una *interpretación histórica* del texto constitucional. El punto de partida del Constituyente, el primer proyecto de Constitución, fue, justamente, el opuesto al que se acabaría imponiendo en el texto definitivo.

En el primer Proyecto de Constitución había una definición clara de la estructura del Estado, que puede ser sintetizada en los siguientes puntos:

- La decisión constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado del artículo 2o. estaba formulada en términos mucho más sencillos que la decisión que definitivamente figuraría en el texto definitivo de la Constitución. El artículo 2o. del proyecto se limitaba a establecer el principio de unidad política del Estado y a reconocer el derecho a la autonomía de una manera clara y precisa: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”. No hay ninguna de las reservas que en el texto definitivo se expresarían, de manera implícita pero muy expresiva, sobre los posibles efectos disgregadores del ejercicio del derecho a la autonomía.

- Se diferenciaba en la ubicación de la Constitución la autonomía municipal y la provincial de la autonomía regional/nacional, figurando las primeras en el título V, dedicado al gobierno y la administración (artículo 105), mientras que a la segunda estaba dedicado en exclusiva el título VIII.
- El proyecto contemplaba un acceso generalizado e indiferenciado a la autonomía por todos los territorios que se constituyeran en comunidades autónomas: había una única vía de acceso a la autonomía (artículo 129); una única forma de elaboración del estatuto de autonomía (artículo 131); una misma arquitectura institucional para todas las comunidades autónomas (artículos 132-136); un único sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (artículos 137-140); un mismo sistema de control de los actos de los órganos de las comunidades autónomas (141); y un mismo sistema de financiación (artículos 145-148). En el Proyecto de Constitución se contemplaba un Estado territorializado por completo en comunidades autónomas (territorios autónomos los denominaba), que ejercerían en condiciones de igualdad un derecho a la autonomía de naturaleza inequívocamente política, ya que en todos los momentos de ejercicio del derecho a la autonomía el Proyecto optaba por la respuesta que después quedaría recogida en los artículos 151 y 152 de la Constitución.
- Esta definición de la estructura del Estado se completaba con el diseño de un Senado integrado casi por completo por senadores autonómicos designados por las Asambleas Legislativas de los Territorios Autónomos (artículo 60).

El primer proyecto de Constitución definía, pues, con precisión la estructura del Estado español, ya que establecía, en primer lugar, de manera inequívoca que las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía reconocido a las “nacionalidades y regiones” serían las mismas para todas y, en segundo, las equiparaba a todas en cuanto unidades de descentralización política del Estado en general y en particular en el proceso de formación de la voluntad del Estado a través del Senado.

Esta voluntad inicial inequívoca de definición de la estructura del Estado sería revisada en todas las fases posteriores del *iter* Constituyente, empezando por la propia reelaboración que del proyecto inicial hizo la Ponencia Constitucional que lo había elaborado con base en los votos

particulares de los grupos parlamentarios del Congreso y las enmiendas de los diputados, que se publicaría en el BOC del 17 de abril de 1978. Ahí empezaría lo que ha acabado siendo definido como *la desconstitucionalización de la estructura del Estado*, en la medida en que el Constituyente abandonaría la perspectiva general, esto es, la de construir un marco de descentralización política común para todas las nacionalidades y regiones y empezaría a diferenciar entre unas y otras en lo que al ejercicio del derecho a la autonomía se refiere. El Constituyente empezaba a sustituir una perspectiva general por otra particularizada no de la titularidad, pero sí del ejercicio del derecho a la autonomía, perspectiva en la que profundizaría a lo largo de las siguientes fases del *iter* constituyente sin volverla a revisar. Las dos formas distintas de ejercer la iniciativa autonómica, las dos maneras diferentes de elaboración del estatuto de autonomía, la diferente arquitectura institucional y la diferenciada distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas según la vía de acceso a la autonomía que se hubiera seguido, aparecen ya en el proyecto que se publica en el BOC del 17 de abril de 1978 y ya no desaparecerá. En este proyecto aparecen de manera muy confusa, distribuyéndose la mayor parte de las decisiones entre el texto y una muy extensa disposición adicional nueva. Dicha confusión iría corrigiéndose progresivamente en las siguientes fases hasta llegar a la redacción definitiva.

El Constituyente no renunció, pues, a definir la estructura del Estado, sino que sustituyó una primera definición, en la que no diferenciaba entre titularidad y ejercicio en el derecho a la autonomía reconocido a las nacionalidades y regiones, por otra en la que diferenciaba no en lo relativo a la titularidad pero sí en lo tocante al ejercicio del derecho por las primeras respecto de las segundas.

Esto es algo que resulta claro del proceso de elaboración de la Constitución. El Constituyente no quiso que todos los territorios se constituyeran en comunidades autónomas por la misma vía y que ejercieran el derecho a la autonomía en condiciones de igualdad y no lo quiso de manera deliberada, ya que renunció expresamente a esa opción que era la que había tomado como punto de partida. Con base en una *interpretación histórica* no se puede llegar a otra conclusión.

A la misma conclusión se llega con una *interpretación literal, sistemática y teleológica* del texto constitucional. La traslación de la autonomía de municipios y provincias del título IV al título VIII es el primer indicador de la revisión de la decisión de la estructura del Estado. Desaparece la

distinción entre una autonomía básicamente *administrativa*, la de municipios y provincias, y una autonomía exclusivamente *política*, la de las comunidades autónomas, para dar paso a una concepción genérica de la autonomía en la que podrán establecerse diversas gradaciones: desde la autonomía exclusivamente política, que se reserva de manera inequívoca para tres territorios, a la autonomía mixta, en la que se yuxtapondrían los elementos político y administrativo con un peso no determinado de uno y del otro, que genéricamente se contempla para todas las demás.

Así resulta expresamente de la lectura de la Constitución, el Constituyente no configuró la vía de los artículos 143 y 146 y la de los artículos 151 y 152 como vasos comunicantes, sino como compartimentos estancos. Una vez ejercida la iniciativa del proceso autonómico por una vía o por otra quedaba sellado el destino del ejercicio del derecho a la autonomía de manera definitiva. Tanto en el procedimiento de elaboración del estatuto de autonomía, como en lo relativo a la arquitectura institucional o a la distribución de competencias, la línea de separación entre unas y otras no podía ser traspasada. Tomás Ramón Fernández lo explicaría con nitidez en su contribución al libro por él coordinado, *Lecturas sobre la Constitución Española*:¹

La Constitución ha organizado, pues, dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, unas de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas... Ambos niveles, político y administrativo, parecen estar incomunicados entre sí, ya que, una vez ejercitada la iniciativa del proceso autonómico... no se prevé ninguna forma de pasar del nivel inferior administrativo al superior político. Por la vía de la reforma de los estatutos las comunidades que inicialmente se hubieran situado en el nivel administrativo sólo pueden ampliar el ámbito competencial primitivo al cabo de los cinco primeros años de rodaje en los términos del artículo 148.2, pero no cambiar de sustancia por mucho que haya aumentado en extensión e intensidad su conciencia autonomista, ya que no hay ninguna previsión expresa en ese sentido.²

El punto decisivo de la distinción lo situó el Constituyente, pues, en el momento de la *iniciativa del proceso autonómico*. El Constituyente dise-

¹ Madrid, Facultad de Derecho-UNED, 1978.

² “La Organización territorial del Estado y la administración pública en la Constitución”, pp. 351 y 352.

ño una iniciativa fácilmente transitable, la del artículo 143, y otra prácticamente intransitable, la del artículo 151. A continuación, mediante la disposición transitoria segunda exoneró de recorrer esa vía prácticamente intransitable a los “territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía...”. De esta manera, el Constituyente abrió de par en par las puertas a una autonomía de naturaleza exclusivamente política a Cataluña, País Vasco y Galicia y se la cerraba a todos los demás territorios, a los que confinaba a una suerte de limbo autonómico, ya que, de la lectura de los artículos dedicados a la vía del artículo 143 resultaba imposible determinar cuál era la naturaleza de la autonomía que se podría ejercer.

En la Constitución hay, por tanto, un diseño de estructura del Estado, en el que se define con precisión el ejercicio del derecho a la autonomía para Cataluña, el País Vasco y Galicia, y no se define el de los demás territorios, que ni siquiera se dice cuáles y cuántos son, pero que, en ningún caso, podrán equipararse a los primeros. El Constituyente no constitucionalizó una estructura del Estado en la que todos los territorios tuvieran claramente definida su posición como unidades de descentralización política del Estado, pero sí rechazó una estructura en la que todos tuvieran la misma posición. En negativo la estructura está claramente definida; en positivo también, aunque de una manera territorialmente parcial.

No es cierto, por tanto, que en la Constitución no esté definida la estructura del Estado. Hay una opción claramente formulada a favor de una estructura asimétrica, en la que tres territorios ejercerían un derecho a la autonomía en condiciones distintas de los demás. Esto es lo que quiso el Constituyente y así resulta de la utilización conjunta de todas las reglas de interpretación comúnmente aceptadas en el mundo del derecho.

III. COHERENCIA EN EL DESARROLLO INICIAL DE LA VOLUNTAD CONSTITUYENTE

De que ésta era la voluntad constituyente quedan pocas dudas cuando se analiza el proceso de desarrollo inicial de la Constitución en lo que a la estructura del Estado se refiere. Las primeras Cortes Constitucionales, elegidas en la primavera de 1979, que tenían una composición personal y política prácticamente idéntica a la de las Cortes Constituyentes de 1977, entendieron que la Constitución les obligaba a poner en marcha de manera inmediata la autonomía de Cataluña, el País Vasco y Galicia, dejando

para un momento posterior el acceso a la autonomía y las condiciones concretas de ejercicio del derecho de los demás territorios.

A una velocidad de vértigo, las Cortes tramitaron por el procedimiento de urgencia la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), con la finalidad de que el Tribunal Constitucional estuviera constituido en el momento de la negociación final de los proyectos de estatutos de autonomía catalán y vasco entre la Delegación de la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, por si su arbitraje fuera necesario. A tal efecto en la LOTC (publicada en el BOE del 5 de octubre de 1979) se incluiría un recurso previo de inconstitucionalidad contra estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas, del que después, afortunadamente, no se tuvo que hacer uso en los procesos estatuyentes, aunque sí dio muy buen resultado en el caso de la LOAPA. Después, como es sabido, el recurso sería desnaturalizado por el uso que se hizo del mismo en la tercera legislatura constitucional, lo que acabaría conduciendo a su supresión.

La negociación de los proyectos de estatuto vasco y catalán se desarrollaría también a una velocidad notable, de tal manera que en el mes de noviembre se alcanzaría el acuerdo entre las asambleas de parlamentarios proponentes y las Cortes Generales, y su texto quedaría listo para que pudiera ser sometido a referéndum de los ciudadanos vascos y catalanes. Ambos referéndum se celebrarían con normalidad en 1980 constituyéndose ambos territorios en comunidades autónomas.

Hasta este momento la congruencia entre lo que las Cortes Constituyentes habían decidido y lo que hicieron los órganos constituidos, estatales y autonómicos, aunque mejor habría que decir preautonómicos, ya que ni Cataluña ni el País Vasco eran todavía comunidades autónomas, las Cortes Generales, las asambleas legislativas vasca y catalana y el cuerpo electoral vasco y catalán, fue completa. El inicial desarrollo de la estructura del Estado se ajustaba a lo decidido por el Constituyente.

Pero la congruencia llegaría hasta aquí. A partir del momento en que se puso fin a la negociación de los estatutos vasco y catalán, se iniciaría una rectificación en la interpretación de la Constitución, que acabaría conduciendo a la quiebra de la decisión constitucionalmente adoptada acerca de la estructura del Estado. La quiebra se iniciaría con la negociación del proyecto de estatuto de autonomía para Galicia y se consumaría con la crisis que se desataría con el referéndum de la iniciativa del proce-

so autonómico en Andalucía. Pero no adelantemos conclusiones y vayamos por orden.

IV. LA QUIEBRA DE LA COHERENCIA

En la negociación del Estatuto gallego se siguió un camino distinto del que se había seguido en los casos vasco y catalán. El gobierno y su mayoría parlamentaria formalmente dio cumplimiento al mandato constitucional de manera parecida a como lo había hecho en los casos catalán y vasco y puso en marcha la negociación con los representantes de la Asamblea parlamentaria casi inmediatamente después de que finalizó la negociación vasca y catalana. Parecía, en consecuencia, que iba a dar cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Constitución en los términos en que ésta estaba redactada, en los que no se establecía diferencia alguna entre los “territorios que hubieran plebiscitado afirmativamente Proyectos de estatutos de autonomía...” para acceder a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución.

Sin embargo, no sería así. El gobierno y la mayoría parlamentaria entendieron que se podía diferenciar donde el Constituyente no había diferenciado y que se podía imponer a Galicia el ejercicio del derecho a la autonomía en condiciones distintas a aquellas que se habían pactado con vascos y catalanes. A diferencia de lo que había ocurrido en estos dos casos, en los que la negociación había acabado con un acuerdo pleno, en Galicia finalizó con desacuerdo, prevaleciendo, en consecuencia, la voluntad de las Cortes Generales sobre la de la Asamblea Parlamentaria gallega. El proyecto de estatuto que se debería someter a referéndum quedó fijado en diciembre de 1979, pero el referéndum no se convocaría de manera inmediata ante el temor de que pudiera ser rechazado por el cuerpo electoral gallego.

Hubo, pues, una doble incongruencia; primero, la de diferenciar donde el Constituyente no había diferenciado. No se entiende muy bien con base en qué precepto de la Constitución el gobierno y la mayoría parlamentaria entendieron que Galicia debería ejercer el derecho a la autonomía de manera diferenciada a como lo harían el País Vasco y Cataluña.

La segunda incongruencia consistió en *retener* la convocatoria del referéndum ante el temor al voto negativo del cuerpo electoral gallego, retención que también carecía de cobertura constitucional.

En este previsible rechazo de los ciudadanos gallegos, que no pudo materializarse porque el referéndum no se convocó con base en el texto de diciembre de 1979, empezaba a prefigurarse el rechazo a la interpretación de la Constitución en el sentido de diferenciar entre el ejercicio del derecho a la autonomía por Cataluña y el País Vasco y los demás territorios, rechazo que alcanzaría su punto culminante en Andalucía.

Y lo alcanzó, porque se produjo el único desafío al eje central del diseño del Constituyente de la estructura del Estado, que, como antes he dicho, descansaba en la condición de intransitable de la iniciativa del proceso autonómico contemplado en el artículo 151.1 de la Constitución, de la que se había liberado mediante la disposición transitoria segunda a Cataluña, el País Vasco y Galicia. Mediante ese artificio es como el Constituyente consideró que se podría imponer en la práctica el modelo de estructura del Estado que quería imponer, pero que no quería decir expresamente que lo imponía.

Andalucía se convirtió de esta manera en la prueba de fuego para la estructura del Estado contenida en la Constitución. En Andalucía es donde se iba a comprobar si la barrera establecida en el artículo 151.1 de la Constitución resultaba realmente infranqueable, como había considerado el Constituyente que sería o, si por el contrario, no lo sería y se vendría abajo el diseño trabajosamente construido en el proceso constituyente.

La verdad es que, jurídicamente, la barrera resultó infranqueable. El referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, en el que se exigía la mayoría absoluta del censo electoral de cada una de las provincias cuyos municipios y diputaciones provinciales hubieran manifestado su voluntad de constituirse en comunidad autónoma por la vía del artículo 151 de la Constitución, no alcanzó ese resultado en la provincia de Almería. En consecuencia, en términos constitucionales debería de haberse declarado que la iniciativa autonómica por la mencionada vía del artículo 151 de la CE no había prosperado y que las provincias andaluzas tendrían que esperar cinco años para poder reiterarla, ya que así lo disponía expresamente el artículo 8.4 de la LO 2/1980, del 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum: “Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años”.

Políticamente, sin embargo, la barrera fue franqueada. El aviso que habían dado los ciudadanos gallegos al intento de privilegiar el ejercicio

del derecho a la autonomía por parte de País Vasco y Cataluña y que había imposibilitado la convocatoria del referéndum de ratificación del proyecto de estatuto, se convertiría en una censura abierta por parte del cuerpo electoral andaluz en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica celebrado el 28 de febrero de 1980. En las condiciones más difícilmente imaginables la mayoría absoluta del cuerpo electoral andaluz, aunque sin la mayoría del cuerpo electoral de Almería, había ratificado la iniciativa autonómica acordada por la práctica totalidad de los ayuntamientos y por todas las diputaciones provinciales. Formalmente, es decir, jurídicamente, el referéndum fracasó por muy pocos votos en una provincia, pero materialmente, esto es, políticamente, el referéndum se ganó en el conjunto de Andalucía.

Cuando apenas había transcurrido algo más de un año desde la entrada en vigor de la Constitución y a propósito del segundo gran problema constituyente con el que tenía que enfrentarse la sociedad española tras la muerte del general Franco, el de la transición del Estado unitario al Estado políticamente descentralizado, España se encontraba enfrentada a un problema de tensión entre legitimidad y legalidad, que es justamente la tensión a la que responde y se supone que debe resolver todo proceso constituyente. Obviamente el proceso constituyente de 1977-1978 no había conseguido este objetivo. Poco más de un año después de su finalización se volvía a plantear el problema de la legitimidad de la respuesta que había dado no a un problema cualquiera, sino al problema de la estructura del Estado.

Quiere decirse, pues, que el resultado del referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica en Andalucía planteó a la sociedad española un problema materialmente constituyente. Jurídicamente era imposible que Andalucía se constituyera en comunidad autónoma por la vía del artículo 151 de la CE, políticamente era imposible que no lo hiciera. Y de la respuesta que se diera a este problema andaluz dependería la respuesta que se diera al problema de la estructura del Estado en toda España. País Vasco y Cataluña pueden ser contempladas como excepciones en una definición general de la estructura del Estado español, pero Andalucía no puede serlo en ningún caso. La norma española podría soportar las excepciones vasca y catalana, pero no la excepción andaluza. Andalucía en España no puede ser nunca excepción, únicamente puede ser norma. O dicho en otros términos, el referéndum andaluz había sido formalmente andaluz, pero materialmente había sido un referéndum español.

No había más que dos opciones: mantener la vigencia de la Constitución contra viento y marea e impedir que Andalucía accediera a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución o proceder a la reforma de la Constitución, a fin de que Andalucía se equiparara a los tres “territorios que habían plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía...”, con las consecuencias que previsiblemente tendría la segunda decisión para las demás regiones en su proceso de constitución en comunidades autónomas.

No sin titubeos, la segunda opción es la que acabaría imponiéndose, aunque no se siguiera el procedimiento de reforma previsto en el propio texto constitucional. Pero esto pertenece al siguiente apartado.

V. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Formalmente, como se acaba de decir, la Constitución no sería reformada, pero materialmente lo fue de manera indudable. Y desde dos puntos de vista, uno particular, para hacer posible el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía del artículo 151 de la CE y, otro general, para extender por fases la solución andaluza a todas las demás regiones cuando se constituyeran en comunidades autónomas.

Con la redacción del artículo 151 CE el problema andaluz no tenía solución, o se le reformaba o no era posible el acceso de Andalucía a la autonomía por la vía prevista en dicho artículo. La respuesta vendría no de una reforma expresa de la Constitución, sino de una reforma manifiestamente anticonstitucional de la LO 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

En efecto, en dicha LO, el artículo 8o. dedicado a regular “la ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151.1 de la Constitución...”, contenía un párrafo 4 que se reducía al apartado que se ha citado textualmente en el epígrafe anterior de este trabajo. Se trataba de la única redacción compatible con el tenor literal del artículo 151 de la CE.

Dicho artículo 8.4 de la LO 2/1980 sería modificado por la LO 16/1980, del 16 de diciembre, que lleva el significativo título “de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la LO reguladora de las distintas modalidades de referéndum”. En dicha reforma de la LO 2/1980, se contravendría expresamente lo previsto en el artículo 151 de

la CE, introduciendo una excepción a lo previsto en el mismo, que carece de cualquier tipo de cobertura constitucional.

Esto no obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de los votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.

Se trata de un precepto que no sólo carece de cobertura constitucional, sino que choca frontalmente con lo previsto en la propia Constitución. No es que no haya un solo precepto en el que esta nueva redacción del apartado cuarto del artículo 8o. de la ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum pudiera ampararse, sino que el tenor literal del artículo 151.1 y el proceso de su elaboración impiden que pudiera ser interpretado de esa manera.

Ahora bien, si de esta manera anticonstitucional se intentó resolver el problema planteado por las siete provincias en las que se había alcanzado la mayoría absoluta del censo electoral, de una manera no menos anticonstitucional se abordaría el de la fallida respuesta de la provincia de Almería, posibilitando su incorporación a las otras siete que acabarían constituyendo la Comunidad Autónoma de Andalucía. La LO 16/1980, introduciría un nuevo apartado que reza así:

Previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 siempre que concurren los requisitos previstos en el apartado anterior.

Este precepto vuelve a carecer de cobertura constitucional, ya que el supuesto contemplado en el artículo 144, *c*, de la CE no estaba previsto en ningún caso para la iniciativa autonómica del artículo 151 de la CE, sino únicamente para la del artículo 143 de la CE.

De esta manera quedaría salvado el obstáculo que se interponía en el proceso de constitución de Andalucía como Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151 de la CE.

Pero la reforma de la Constitución no se detendría aquí, sino que se impondría con carácter general, afectando a todo el territorio del Estado.

En efecto, una vez despejado el camino a finales de 1980 para que Andalucía ejerciera su derecho a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, se iniciaría un proceso de negociación entre el gobierno de UCD y el PSOE, con la finalidad de dar respuesta al ejercicio del derecho a la autonomía de las demás regiones.

Dicho proceso de negociación sería preparado por un Informe de una Comisión de Expertos, presidida por el profesor García de Enterría, que haría entrega del mismo al gobierno el 19 de mayo de 1981. Con base en dicho Informe el gobierno y el PSOE alcanzarían unos Pactos Autonómicos en julio de 1981, en los que, formalmente, lo que se hace es interpretar la Constitución, pero materialmente, se le está reformando, ya que básicamente lo que hicieron fue convertir en norma lo que la Constitución había previsto como excepción. O por decirlo con palabras de uno de los autores del mencionado Informe, el profesor Muñoz Machado: “los Pactos *generalizan en todo el territorio español las Comunidades autónomas y unifican u homogeneizan el contenido de la autonomía...*”.³

En efecto, dichos Pactos se extenderían a los siguientes extremos:

1. Fijación del *mapa autonómico*, con indicación del número de las comunidades autónomas y de las provincias que integrarían cada una de ellas, aunque se contemplaba la existencia de comunidades uniprovinciales. Todas las que no habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la CE lo harían por la vía del artículo 143 constitucional.
2. Ello no obstante, todas las comunidades ejercerían una autonomía de *naturaleza política*, con una estructura organizativa más que similar idéntica, basada en lo previsto en el artículo 152 de la CE para las comunidades que se hubieran constituido exclusivamente por la vía del artículo 151 constitucional.
3. En lo que al nivel competencial de las nuevas comunidades autónomas se refiere, los Pactos previeron la utilización de la Ley Orgánica de transferencia contemplada en el artículo 150.2 de la CE para equiparar competencialmente a la Comunidad Valenciana y Cana-

³ *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid, 1982 t. I, pp. 152 y 153, énfasis del autor.

rias con las comunidades que habían accedido por la vía del artículo 151 CE, dejando la ampliación competencial de las demás para un momento ulterior, aunque con clara vocación de que tal ampliación se produjera.

4. En los Pactos se fijaría el *plazo* en el que se pondría fin al proceso autonómico: el 1o. de febrero de 1983.

Mediante los Pactos Autonómicos de 1981 se *sustituiría la perspectiva particularizada del ejercicio del derecho a la autonomía por una perspectiva general*, es decir, se modificaría la decisión del Constituyente respecto de la estructura del Estado. O por decirlo de otra manera: el resultado que se alcanzó con dichos Pactos es mucho más parecido al que contemplaba el primer Proyecto de Constitución, el del 5 de enero de 1978, al que acabaría contemplando el texto constitucional. La revisión del primer Proyecto que se haría a lo largo del *iter* constituyente sería revisada a través de los Pactos Autonómicos, a través de los cuales se ha acabado definiendo la estructura del Estado.

VI. EL FIN DEL PRINCIPIO DISPOSITIVO

La iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 de la CE por Andalucía fue la última manifestación práctica del tan cacareado *principio dispositivo*. Una vez que el ejercicio de dicho principio por Andalucía tuvo los resultados que tuvo, los dos grandes partidos de gobierno del Estado español, en aquel momento UCD y PSOE, más adelante PSOE y PP, llegaron a la conclusión de que con base en tal principio no se podía proceder a construir con razonables posibilidades de éxito una estructura del Estado. De ahí que, a partir de ese momento, aunque formalmente el principio permanece en el artículo 2o. de la CE, en la práctica no se ha hecho prácticamente nada con base en el mismo.

En el Informe del Comité de Expertos se diría con toda claridad:

Precisamente en el influjo predominante que las iniciativas territoriales están teniendo en la construcción del Estado de las autonomías puede reconocerse buena parte de las dificultades que el proceso está representando en la actualidad, pues, ciertamente, la fuerza innovadora que la Constitución otorga a aquellas iniciativas es muy amplia y, por consiguiente, los resultados de su actualización pueden ser muy heterogéneos. Estos resulta-

dos, que pudieran no haber sido objetables si hubiera sido una pequeña parte de los territorios españoles los que accedieran a la autonomía, son notablemente inconvenientes para un proceso autonómico como el nuestro que, impulsado por una dinámica política bien conocida, está llegando a una generalización hoy ya irreversible.

Más claro, imposible. El principio dispositivo está bien, mientras su ejercicio queda confinado al País Vasco, Cataluña y Galicia, tal como lo entendió el propio Constituyente, pero no cuando del mismo se pretende hacer uso por las demás regiones, como ocurrió con Andalucía. El proceso de construcción de la estructura del Estado tiene que invertirse mediante un diseño general por parte de los dos grandes partidos de gobierno de España. La estructura del Estado debería construirse de arriba a bajo, aunque admitiendo el ejercicio del derecho a la autonomía, y no de abajo a arriba. El reconocimiento del derecho a la autonomía no se ponía en cuestión, pero el marco normativo para su ejercicio se definiría por el Estado de manera prácticamente unilateral, ajustándose a dicho marco los procesos estatuyentes de las distintas comunidades autónomas.

Eso es lo que se hizo con los Pactos Autonómicos de 1981 así como con la aplicación de los mismos. Pues los Pactos serían cumplidos escrupulosamente por los firmantes de los mismos que disponían de las mayorías suficientes para ello. En sucesivas oleadas, diciembre del 81 (Andalucía, Asturias, Cantabria), junio-agosto del 82 (La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canaria, Navarra) y febrero del 83 (Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla-León), se aprobarían los estatutos de todas las comunidades que no habían plebiscitado estatutos de autonomía durante la Segunda República. Para las comunidades autónomas de Canarias y Comunidad Valenciana el mismo día de la publicación de sus estatutos se publicaron sendas leyes orgánicas de transferencia, las LO 11 y 12/1982, mediante las cuales se equipararon desde el punto de vista competencial con las comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 CE.

Esa ausencia del principio dispositivo a partir del ejercicio del mismo por Andalucía, llegaría a su máxima expresión en los Pactos Autonómicos del 28 de febrero de 1992, acordados entre el PSOE en el gobierno y el PP en la oposición, mediante los cuales se diseñó un proceso de ampliación de competencias de las comunidades que se habían constituido por la vía del artículo 143 de la CE con la finalidad de equipararlas a las que se habían constituido por la vía del artículo 151 constitucional. En

cumplimiento de tales Pactos se aprobó la LO 9/1992, con base en el artículo 150.2 de la CE, a fin de transferir competencias a las comunidades constituidas por la vía del artículo 143. El contenido de dicha Ley Orgánica se incorporó posteriormente a los diversos estatutos de autonomía a través de las reformas de los mismos llevadas a cabo todas simultáneamente (Leyes Orgánicas 1 a 11 de 1994, BOE de 25 de mayo de 1994).

El resultado final es que tenemos una estructura del Estado integrada por diecisiete comunidades autónomas que tienen la misma naturaleza en cuanto unidades de descentralización política del Estado, que tienen la misma arquitectura, el mismo nivel competencial y, con la excepción del País Vasco y Navarra, el mismo sistema de financiación. El parecido con el modelo que se definió por el Constituyente es escaso y el mecanismo mediante el cual se ha instrumentado tampoco tiene que ver gran cosa con lo que en el texto constitucional se contempló.

VII. LAS REFORMAS ESTATUTARIAS O LA CONFIRMACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

A la luz de lo expuesto hasta el momento, ¿qué valoración cabría hacer de las reformas estatutarias que se han producido en la primera mitad de esta legislatura y de las que se van a producir en estos próximos años?, ¿qué valoración, obviamente, desde la perspectiva con la que he concebido este trabajo, esto es, desde la perspectiva de la reforma de la estructura del Estado? Pues no me interesa en este estudio el contenido de las reformas estatutarias, sino únicamente la incidencia de las reformas en el diseño de la estructura del Estado.

Y la respuesta a esta interrogante es, en mi opinión, bastante clara. Las reformas estatutarias han sido de una intensidad extraordinaria en lo que al ejercicio del derecho a la autonomía por las comunidades autónomas que las han llevado a cabo se refiere, pero no han supuesto reforma de la estructura del Estado, esto es, de la definición del modelo de descentralización política que se acabó imponiendo a partir de 1981 y que se ha consolidado desde entonces.

Las reformas estatutarias están siendo de una intensidad extraordinaria. Los nuevos estatutos no son propiamente reformas de los originarios, sino que son estatutos nuevos, que vienen a sustituir más que a reformar a aquellos. Basta comparar a unos y otros. En la extensión, en las nuevas materias que se regulan, en el detalle con que se regulan las materias que estaban re-

guladas en lo estatutos originarios, en prácticamente todo, con la relativa excepción de la definición de la fórmula parlamentaria de gobierno, nos encontramos ante una nueva norma, no ante una reforma de la antigua.

En consecuencia, creo que se puede afirmar sin temor a errar que, con los nuevos estatutos, las comunidades autónomas van a ejercer el derecho a la autonomía en condiciones distintas de aquellas en las que lo han ejercido estos últimos casi veinticinco años. El Estado autonómico va a ser, por tanto, un Estado distinto, en la medida en que las unidades territoriales de que se compone van a hacer uso del derecho a la autonomía de una manera distinta y más intensa de lo que lo han hecho hasta ahora.

A menos que se hicieran realidad los pronósticos alarmistas formulados por el PP tras la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de que su aplicación podrá conducir a la ruptura del principio de unidad política del Estado, en cuyo caso no nos encontraríamos ante una reforma sino ante una destrucción no ya de la estructura del Estado sino de todo el sistema constitucional en su conjunto, a menos que esto ocurriera, no habría una revisión perceptible del modelo de descentralización política que tenemos desde 1981.

A lo que estamos asistiendo es a la confirmación del proceso de generalización del ejercicio del derecho a la autonomía en condiciones de igualdad, si bien con una intensidad superior. Ha habido un cambio en la intensidad del ejercicio del derecho, pero dicho cambio no ha conducido a que se introduzca una diferenciación entre unas comunidades autónomas y otras y, por tanto, no ha alterado la posición que cada una de ellas ocupa en el Estado. Esto ni siquiera se ha discutido en estos procesos de reforma a diferencia de lo que ocurrió en el momento de inicial puesta en marcha de la estructura del Estado tanto en el proceso constituyente como en el de inicial puesta en marcha de la Constitución, en el que ese fue el tema central en torno al cual giró el debate sobre el modelo de descentralización política que debería imponerse en España. La simetría en lo que se refiere al ejercicio del derecho a la autonomía, por un lado, y al lugar que cada comunidad autónoma ocupa en el Estado, por otro, no ha sido puesta en cuestión en estos procesos de reforma estatutaria. Al contrario, han sido premisas de las que han partido los procesos de reforma como si fueran cuestiones que ya están definitivamente resueltas y que, justamente por ello, están por encima de toda discusión.

El único problema que las reformas estatutarias eventualmente pueden plantear es, como se ha dicho antes, el de la compatibilidad del ejercicio

del derecho a la autonomía con la intensidad con que los nuevos estatutos lo contemplan con el principio de unidad política del Estado. ¿Podrá continuar existiendo el Estado español como un Estado único una vez que los estatutos hayan sido desarrollados y las comunidades autónomas ejerzan todas las competencias que en ellos se asumen en los términos en que los nuevos estatutos las regulan?

No tengo duda de que el principio de unidad política del Estado no está en peligro por las reformas estatutarias. Pero, obviamente, hasta que no pase algún tiempo y no veamos qué ocurre con el ejercicio real y efectivo del derecho a la autonomía en los términos en que los nuevos estatutos lo contemplan, no podremos dar una respuesta a este interrogante.

En todo caso, en el tenor de lo que ha sido nuestra experiencia en materia de descentralización política desde el comienzo de la transición, creo que podemos razonablemente pronosticar que no es probable que esos pronósticos agoreros se hagan realidad. También a finales de los setenta y en los primeros años ochenta oímos pronósticos similares y después hemos podido comprobar que el Estado autonómico no solamente ha sido el Estado más legítimo sino también el Estado más eficaz de nuestra historia contemporánea. El Estado con seguridad en el que su unidad ha estado más a salvo.

Dicho con otras palabras, la evidencia empírica de que disponemos nos permite concluir que no es previsible que el ejercicio del derecho a la autonomía acabe siendo incompatible con el principio de unidad política del Estado, probablemente porque en las reformas se está siguiendo el mismo camino que se siguió a partir de 1981, el de abordar el problema de la estructura del Estado no de una manera territorialmente parcial, sino como un problema general. La generalización de las autonomías con la misma naturaleza, la misma arquitectura institucional, el mismo nivel competencial y el mismo sistema de financiación se ha revelado como el instrumento más potente del que ha dispuesto España en su historia contemporánea para fortalecer su unidad política. Nada permite pensar que no va a ser así en el futuro. El peligro para la unidad de España no ha venido nunca del ejercicio del derecho a la autonomía, sino de su no reconocimiento. El centralismo ha sido un riesgo mucho mayor para la unidad de España de lo que lo ha sido la autonomía. Nada nos permite pensar que en el futuro no va a seguir siendo así.