

## LOS ÚLTIMOS CUARENTA AÑOS DE REORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN ESPAÑA<sup>1</sup>

Miguel Á. APARICIO PÉREZ  
*Universitat de Barcelona*  
maparicio@ub.edu

### RESUMEN:

Se procura sintetizar los rasgos generales del sistema autonómico estatal regulado por la Constitución de 1978 en contraposición con el que se ha ido imponiendo en la realidad política y normativa a partir de los Acuerdos Autonómicos de 1982. En el primero se destaca su concepción bifronte, al dividir los territorios en nacionalidades y regiones y arbitrar para cada una de estas clases un tipo constitucional de autonomía diferenciado: uno especial, como descentralización política, para los territorios que hubieren ratificado históricamente sus estatutos, por derechos históricos o por utilizar la vía de acceso del art. 151; y otro común o general para los demás, con descentralización básicamente administrativa. En cambio, el que se ha ido imponiendo en la práctica, bajo la incontestada dirección del Tribunal Constitucional e imponiendo la hegemonía directa del Estado central, ha concedido naturaleza política a todos los territorios, les ha otorgado una igual naturaleza y les ha unificado independientemente de sus dimensiones históricas, políticas, territoriales y/o económicas. Con ello –se opina en este trabajo–, se ha modificado el pacto constituyente inicial, se han utilizado vías normativamente inadecuadas para encuadrar el proceso y se ha creado un sistema disfuncional, tanto en el plano político como en el de la constitucionalidad, para integrar en el normal funcionamiento del Estado los dos grandes territorios para los que específicamente se previó la descentralización política: Cataluña y el País Vasco.

---

<sup>1</sup> Las líneas que presento para glosar el cuarenta aniversario de la Constitución Española de 1978 recogen e intentan trasladar el principal enfoque que he mantenido a lo largo de mis trabajos sobre el modelo territorial de Estado. La forma ha consistido en extraer muchas descripciones contenidas en algunos de ellos dándoles un enfoque unitario para resaltar las aportaciones originales y mal aplicadas del texto constitucional, expresivo, en mi opinión, del pacto más importante de toda la historia constitucional española.

**PALABRAS CLAVE:**

Constitución; mutación constitucional; proceso autonómico; sistema autonómico; pacto constituyente; Tribunal Constitucional.

**ABSTRACT:**

Synthesis of the general features of the state autonomous system regulated by the 1978 Constitution as opposed to that which has been imposed in the political and normative reality since the Autonomous Agreements of 1982. In the first one stands out its bifronte conception, when dividing The territories in nationalities and regions and to arbitrate for each of these classes a constitutional type of differentiated autonomy: a special one, such as political decentralization, for territories that have historically ratified their statutes, for historical rights or for using the art access route. 151; And another common or general for others, with basically administrative decentralization. On the other hand, the one that has been imposed in practice, under the uncontested direction of the Constitutional Court and imposing the direct hegemony of the central State, has granted a political nature to all the territories, granted them an equal nature and unified them independently of Its historical, political, territorial and / or economic dimensions. As a result, the initial constituent pact has been modified, normative inadequate ways have been used to frame the process, and a dysfunctional system has been created, both politically and in terms of constitutionality, to integrate In the normal functioning of the State, the two great territories for which political decentralization was specifically foreseen: Catalonia and the Basque Country

**KEY WORDS:**

Constitution; Constitutional mutation; Autonomic process; Autonomous system; Constitutional agreement; constitutional Court.

## **1. MODELO CONSTITUCIONAL Y MODELOS DERIVADOS EN LA FORMA TERRITORIAL DE ESTADO**

El haber contemplado y estudiado desde su inicio la creación del modelo territorial del Estado por la Constitución de 1978 y su mutación inmediata posterior y continuada por parte de los poderes constituidos (e, incluso, a través de un intento de golpe de Estado militar que, aunque no constituido, sí era poder) no añade ningún plus de fiabilidad a las afirmaciones que efectúa el narrador; en este caso, quien suscribe el presente texto. Lo que se expondrá en este trabajo

habrá de tomarse, pues, a beneficio de inventario y más si se tienen en cuenta dos elementos añadidos que, abundando en esa precaución general de no creer demasiado al que se dice testigo, aconsejan acentuar ese distanciamiento intelectual: por un lado, porque la tesis que aquí se mantiene –y he venido manteniendo desde los primeros comentarios a la LOAPA– diverge sustancialmente de la interpretación del general de las doctrinas administrativistas y, muy pegadas a ellas, constitucionalistas; y, en segundo lugar, porque, si bien es evidente que esas doctrinas mayoritarias han fracasado al encumbrar (a la vez que vivir de) un modelo de Estado con los pies más de cieno que de barro, no se vislumbra una alternativa sólida (aunque fuera a largo plazo) para conseguir lo que parecería derivarse como producto coherente de la Constitución inicial: un modelo federal de estructura al menos biforme o, como se ha hablado para el caso de la Unión Europea, de dos velocidades. Estas dos cuestiones, como es lógico, tendrán su correspondiente desarrollo en las siguientes líneas.

En cualquier caso y en nuestra particular visión, el objeto reside en combinar los rasgos esenciales del sistema de organización territorial del Estado previstos en la literalidad de los preceptos de la Constitución de 1978 (aún intocados y, al parecer, intocables) y la realidad jurídico-política tras-constitucional o, si se quiere, «para» constitucional que se ha ido construyendo, a su socaire a veces, o en abierto enfrentamiento con ellos en la mayoría de las ocasiones. De tal contraste, se espera lograr la explicación del modelo estructural territorial obtenido durante estos cuarenta años de vigencia constitucional y, sobre todo, su propia funcionalidad política y constitucional.

El interés por destacar el contraste entre las provisiones constitucionales directas y las concretas plasmaciones de la práctica jurídico-política parte, como no podía ser menos, de un presupuesto de teoría constitucional derivado de tres elementos complementarios: la legitimidad constitucional, el poder constituyente y la fuerza normativa de la Constitución. O, en otras palabras: legitimidad democrática, pacto constitucional y superioridad jerárquica son esos tres elementos indisolubles y necesariamente enlazados sin los cuales, encadenadamente, carece de sentido cualquier pretensión constitucional de orden democrático; sin los cuales, en definitiva, decae cualquier idea incluso sobre la misma obligatoriedad del Derecho salvo la derivada de una hipotética superioridad coactiva de quien ostenta el uso de la fuerza.

Como es sabido, el desvío consciente y voluntario respecto de las decisiones constitucionales se produjo tras el intento del golpe de estado del 23 de febrero de 1981. Sólo tres meses después, el 19 de mayo del mismo año, una Comisión de expertos encabezada por García de Enterría y compuesta por miembros de su equipo (Luis Cosculluela, T.R. Fernández, Santiago Muñoz Machado que después tendría tanto o más importancia que el maestro, Tomás de la Quadra Salcedo, Miguel Sánchez Morón y Francisco Sosa Wagner), por encargo del Gobierno,

emitió un Informe en el que, proponiendo como camino formal la utilización de una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, de hecho proponía un modelo cerrado y alternativo al propuesto por la Constitución. Tal modelo fue consensuado por los dos grandes partidos (UCD y PSOE) a través de los llamados Acuerdos Autonómicos de 31 de julio siguiente, que fueron formalizados jurídicamente mediante el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, declarado inconstitucional por STC 76/1983, de 5 de agosto anulando la naturaleza «orgánica» de la ley pero no especialmente su contenido material. De hecho, la LOAPA se quedó en LPA y, con ello, las líneas centrales del nuevo proceso siguieron adelante a la par que se iba olvidando la primigenia ordenación constitucional<sup>2</sup>. Pero sobre el contenido y las consecuencias de este cambio en la dirección política del Estado de las Autonomías hablaremos más tarde.

Y es que, como ya advertíamos hace bastantes años<sup>3</sup>, todo el proceso de plasmación del que ha venido en llamarse «Estado de las Autonomías» o «Estado autonómico» se ha ido desarrollando, en términos muy amplios, alrededor de las siguientes líneas contextuales:

- a. El pacto constituyente de 1978, reflejado en el texto constitucional, esbozó dos tipos de organizaciones regionales autónomas: las políticas (Cataluña, Galicia y el País Vasco) y las indefinidas (el resto), conteniendo importantes franjas de ambigüedad para su configuración futura<sup>4</sup>.
- b. La evolución posterior, producto de una mutación constitucional y de varias transgresiones constitucionales directas, modificó ese primer pacto constituyente con la generalización de un modelo híbrido aunque desigual en el reparto o articulación territorial del poder político.

---

<sup>2</sup> El único matiz, para los no versados, reside en aclarar que en esos momentos se admitían los recursos previos de inconstitucionalidad contra proyectos de ley orgánica aprobados por las Cortes pero aún no promulgados como tal ley.

<sup>3</sup> Vid. mi trabajo: M. Á. Aparicio Pérez, 2005.

<sup>4</sup> Los mismos administrativistas a que me refería ya fueron conscientes desde el primer momento de esa dualidad tanto de forma como de naturaleza con que la Constitución ordenaba las Comunidades Autónomas; y no sólo conscientes sino también críticos. Tomás Ramón Fernández, entonces el discípulo más directo de García de Enterría, con un tono muy negativo hacia el texto constitucional, en el propio año de 1978, antes pues de la promulgación de la Constitución señalaba que: «...las Comunidades especiales (es decir, las del art. 151 y disposición transitoria segunda) son entidades políticas *strictu sensu*, dotadas de un auténtico poder legislativo en el ámbito de sus competencias específicas (...). Las Comunidades de Derecho común carecen, por el contrario, de este poder legislativo propio, al que ningún pasaje del texto constitucional da apoyo directa o indirectamente (...). La Constitución ha organizado, pues, dos tipos de regiones cualitativamente diferenciadas, unas de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas», en T.R. Fernández 1998, 351.

- c. Ese modelo híbrido se ha ido estableciendo a espaldas de la Constitución mediante una combinación de instrumentos jurídicos y políticos de diversa naturaleza que (a) han pretendido su homogeneización formal (es decir, la uniformidad de sus segmentos constituidos en Comunidades Autónomas) a la par que (b) le han dotado de contenidos materiales diferentes.
- d. El efecto tal vez más llamativo de todo ese proceso ha sido el de conseguir un resultado directamente contrario al pretendido por el pacto constituyente: mientras se ha instaurado y aceptado un modelo de Estado con autonomía política para quienes el pacto constitucional no la preveía, en cambio los territorios para quienes se destinaba la específica solución de autonomía política, causa y razón de ser de tal pacto, se han venido considerando ineluctablemente ajenos o en desacuerdo con el modelo territorial impuesto; desacuerdo que alcanza su manifestación más escatológica, en todos los sentidos del término, con el llamado proceso independentista de Cataluña.

Pero, para que este relato cobre algún sentido se ha de analizar en primer término cuál fue (y cuál es, porque su texto no se ha modificado en estos ámbitos) el modelo territorial que se contiene y se mantiene en la Constitución.

#### **a) El modelo territorial contenido en la Constitución de 1978**

Como es sabido, en la fase preconstitucional de la transición política, además de la reimplantación del régimen económico administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya en octubre de 1976, se procedió a implantar el llamado régimen de «preautonomías» mediante el Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 para Cataluña, y extendido posteriormente a diversos territorios: de hecho, cuando, finalmente, se aprobó la Constitución ya contaban con dicho régimen todos los territorios que después se constituirían en comunidades autónomas, con las únicas excepciones de Cantabria, La Rioja y Madrid.

El ya mencionado Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 restableció «provisionalmente» la Generalidad de Cataluña y ratificó como presidente de la misma a Josep Tarradellas. No obstante, únicamente dotó a la nueva entidad de competencias que ya poseían las diputaciones provinciales de las cuatro provincias catalanas y las que le transfiriera el Estado, sin conferírsele capacidad de legislar. Y lo mismo se hizo con el País Vasco un mes después (Decreto-ley de 30 de diciembre de 1977), seguido en 1978 con una distribución generosa por el resto del territorio (por Decreto-ley de 11 de marzo de ese año se establecieron las preautonomías en Galicia, Valencia, Aragón y Canarias; por la misma vía el 19 de abril siguiente se extendieron a Andalucía, las Baleares, Extremadura y Castilla y León, y el Decreto-ley de 27 de septiembre abarcó Murcia; y habría que esperar

hasta después de la aprobación de la Constitución para que el 25 de agosto de 1979 se otorgara dicho régimen a Asturias y Castilla-La Mancha).

Este sistema influyó, como se ha dicho, en la propia formulación constitucional de la determinación de las marcas de identidad para que los territorios pudieran constituirse posteriormente en comunidades autónomas. Se quiere decir con ello que, aunque el texto de la Constitución, según se verá, continuaba algunas líneas de lo que se había marcado en la Constitución de la Segunda República en esta materia, sus disposiciones en orden a regular la identidad de los territorios ya estaban delineadas por la extensión del sistema preautonómico.

De forma paralela a esta acción gubernamental, las principales contestaciones al Estado centralista hasta entonces vigente habían procedido y procedían de Cataluña y del País Vasco. No sólo porque en ambos habían reaparecido las respectivas formaciones políticas nacionalistas sino también porque en ambos territorios sus demás fuerzas políticas, sin práctica excepción, abogaban también por una nueva articulación del Estado basada en el logro de altos grados de autonomía política. Fue ese el momento en que estas reivindicaciones adquirieron una muy amplia generalización al sumarse a ellas la mayoría de las fuerzas políticas representativas de Andalucía, Aragón, Valencia y Canarias.

En ese ambiente de presión y con una síntesis muy concisa, puede afirmarse que en el horizonte de la discusión constitucional, al margen de reivindicaciones marginales de alguna que otra independencia territorial, las Cortes Constituyentes, primero en la ponencia y después en los trámites subsiguientes hasta llegar a la aprobación definitiva, ante todo procuraron determinar dos elementos: qué niveles de poder político podía dejar de ejercer el Estado central y qué territorios podían asumir el poder político así desprendido. Por lo tanto, no entraron seriamente en escena ni posiciones federalistas, ni posiciones confederalistas, ni posiciones de centralismo a ultranza. Lo que se debatió fue algo mucho más concreto: de qué poderes se debía desprender el Estado central y qué territorios podrían sustituirle en el ejercicio de los mismos y no, en cambio, el modelo «doctrinal» de descentralización política<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A lo largo del proceso constituyente fueron frecuentes las alusiones al desiderátum de la forma federal de estado tanto por parte del grupo socialista como por parte del grupo comunista. Pero en ambos casos se planteaban como un proyecto de futuro que no tenía por qué afrontar la Constitución que se estaba discutiendo. Véase al respecto las intervenciones de Peces-Barba por el grupo socialista y de Solé Tura por el comunista en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 1978, 3262-65. Es interesante también la intervención del Sr. Pérez Llorca que resume la posición del grupos mayoritario de UCD y cuyas afirmaciones más importantes, en nuestra opinión, fueron las siguientes porque, en cierta forma, exponían su programa de política constitucional: «Entendemos que una cosa es defender una concepción determinada de la organización del Estado, y que es lícito y perfectamente legítimo defender el modelo federal, contra el que nosotros estamos en este momento, y otra cosa es

Tal vez por eso la redacción del texto constitucional parece responder a incitaciones muy concretas, más que a un modelo general, pero, por eso también –en la óptica que aquí se defiende– ese mismo texto contiene una regulación muy desigual de la que se debe extraer un modelo también desigual. En cualquier caso la plasmación definitiva de esa nueva organización estatal apareció en el mismo pór-tico de la Constitución: su Título Preliminar combina los dos principios que simbolizan la síntesis de lo que es su proyecto político territorial –la unidad de la nación y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones–. Al decir de su art. 2, «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

A poca atención que se le ponga, su lectura nos indica que es un precepto con todos los demonios históricos familiares, incluido el de su abigarrada redacción y el de su escasa transparencia jurídica. Pero, como es obvio, no estamos aquí para realizar un comentario de fondo sobre el mismo. Sí nos interesa, en cambio, decir que introduce el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; y que, pese a su turbia procedencia<sup>6</sup> planteó la existencia de un estado-nación en el que debían convivir unas nacionalidades y regiones mediante el ejercicio de un derecho preexistente a constituirse como entes autónomos. Como tempranamente advirtió J. A. González Casanova la interiorización del derecho a la autonomía (la Constitución «reconoce») en tales términos suponía la constatación de la existencia de un derecho preexistente y, en cierto modo, histórico<sup>7</sup>. Y esta es una idea que surge en varios preceptos constitucionales entre los que destaca su disposición transitoria segunda cuando concede validez retroactiva, a los efectos de alcanzar el mayor grado de autonomía constitucionalmente permitida, a los plebiscitos autonómicos celebrados durante la Segunda República por Cataluña, Galicia y el País Vasco en que se aprobaron sus respectivos estatutos.

Pero, si en el título preliminar se manifiesta el juego de esos dos principios, la interacción entre ambos se concreta en el título VIII, destinado a la organización

---

*manejar determinados conceptos sin rigor; e incluso sin una mínima información de lo que se establece». «Estamos previendo para nuestro país una organización autonómica suficiente, flexible y abierta, con la intención y el espíritu de que se pacifiquen los problemas existentes en este momento y que no se cierren las puertas al futuro, y que preservando la unidad nacional se puedan ir solucionando gradualmente, a partir de la Constitución, los viejos problemas históricos que nuestro país tiene planteados». Ibidem, pp. 3263-64, las cursivas son nuestras.*

<sup>6</sup> Parece bastante documentado el hecho de que el texto del artículo 2 provino de la redacción de un alto despacho militar o como tal fue pasado por el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, a la Ponencia Constitucional, que lo aprobó sin modificaciones.

<sup>7</sup> J.A. González Casanova 1979, 129.

territorial del Estado; y ahí es donde se manifiestan, a veces en forma contradictoria, todas las variantes normativas sobre la estructura autonómica.

En esas variantes aparecen líneas de trazo débil y líneas de trazo fuerte, como después se tendrá ocasión de comprobar. Pero, en su conjunto, desde la óptica que aquí se mantiene, parece bastante claro que en el mismo texto constitucional se dibuja un modelo territorial de Estado de carácter mixto –en parte en la dirección seguida por la Constitución republicana, en parte atendiendo al modelo italiano de autonomías diferenciadas y en parte como proyecto específico del momento, según se ha indicado– que se fundamenta, por un lado, en el principio de voluntariedad en el ejercicio de la iniciativa autonómica<sup>8</sup> y, por otro, en la separación de dos tipos de autonomía: la autonomía de régimen especial y la autonomía de régimen común en la que no tenía por qué existir asamblea legislativa, según viene a reconocer el artículo 69 del propio texto constitucional<sup>9</sup>.

Ya se ha señalado que el artículo 2 contiene la diferenciación entre nacionalidades y regiones. Como es obvio, son dos conceptos que procuran hacer mención a realidades diferentes y que se puso de manifiesto de manera clara en los debates constitucionales en los cuales la posición mayoritaria integrada por las llamadas fuerzas de consenso entendió que dentro de la unidad de la nación española existían dos tipos de configuraciones territoriales: las regiones y las nacionalidades. Y también entendió que estas últimas debían coincidir, en resumidas cuentas, con aquellas colectividades territoriales que o bien habían plebiscitado históricamente su estatuto de autonomía (Cataluña, Galicia y el País Vasco) o bien pudieran manifestar una especial y reforzada voluntad autonomista.

Pero estas cuestiones conviene analizarlas con un mejor detalle porque los elementos negativos de ese modelo también son evidentes: el artículo 2 de la Constitución no determina ni qué son las nacionalidades, ni qué son las regiones, ni en qué consiste el derecho a la autonomía. Por su parte, el título VIII, a estos

---

<sup>8</sup> Esta capacidad de iniciativa, de carácter local y provincial en el sistema de régimen común y de carácter parlamentario territorial en las de régimen especial, ha sido calificada posteriormente como «principio dispositivo» para dar a entender que el motor de la construcción de las autonomías territoriales se hallaba en la activación de dicho principio. Nada menos exacto que esa forma de entender las facultades de impulso autonómico sobre todo, como luego se indicará, si se tiene en cuenta que la estructura política territorial no se mueve por la presencia del principio dispositivo sino porque, por su propia naturaleza es una permanentemente abierta (Vid. J. Vernet Llobet 2002, 127-169).

<sup>9</sup> En el artículo 69 5. CE, al hablar de la composición del Senado se indica de forma bien evidente esa posibilidad de existencia de comunidades autónomas sin asamblea legislativa: «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. *La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma*» (la cursiva es nuestra). Vid. al respecto A. Ruiz Robledo 2003-2004, 715 donde se hace eco de esta peculiaridad.

efectos, lo único que viene a determinar es qué nivel de competencias pueden alcanzar las comunidades autónomas constituidas por el sistema común o por el sistema especial (que luego se describirán) y durante cuánto tiempo, sin tampoco determinar si todo el territorio del Estado se debería ordenar en comunidades autónomas o podrían quedar restos del mismo (al modo en que se previó en la Constitución republicana) sometidos a la disciplina del Estado central. Y, en ese sentido, se debe destacar que el reparto del poder político ideado por la Constitución contiene una definición en negativo: ese modelo supone, ante todo, la negación del tipo de Estado centralista que había sido llevado por el franquismo hasta sus últimas consecuencias.

Es muy evidente esa voluntad constitucional: ordena reorganizar el Estado y sustentarlo sobre unas bases de descentralización adecuada a las necesidades de cada uno de los territorios autónomos. Pero, como se ha indicado, las carencias constitucionales también son evidentes: se desconoce el grado de voluntad autonómica de los territorios y, por eso, no se realiza un mapa de las comunidades autónomas; se acepta la voluntad autonómica de los territorios históricamente autonomistas pero se duda de que otros (fue el caso de Andalucía) irrumpieran en la absorción de competencias estatales; se ponen trabas de muy diverso tipo para generalizar el modelo de autonomías de régimen especial, y, finalmente, el texto constitucional se muestra vacío a la hora de señalar la naturaleza política de las autonomías que se habían de constituir siguiendo el modelo de régimen común. En todo este complejo de aspectos inconcretos sobresale, sin duda, un elemento importante: el texto constitucional parece apostar de manera directa por la estructura autonómica de todos los territorios del Estado, a diferencia del de la Segunda República, ya que, de no existir voluntad propia, las Cortes podían, por así decirlo, sustituir su voluntad y obligarles a pertenecer a esa estructura de descentralización (como, de hecho, ocurrió tanto en el caso de la provincia de Segovia como en la determinación final de las provincias que habían de pertenecer a la comunidad autónoma de Castilla y León).

Con todo, a pesar de todos los vacíos existentes en el texto constitucional, el modelo territorial del Estado existe. Lo que sucede es que aparece en medio de tres intensidades normativas diferentes: la proyectada sobre los territorios que históricamente habían plebiscitado sus respectivos estatutos, la que acompañaba a los territorios que ejercieran la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 y la destinada al restante grupo de territorios que habían de organizarse de acuerdo con el artículo 143 y 144.

En una primera apariencia en el título VIII se sitúan en el mismo plano el principio de autonomía de las provincias y los municipios y el principio de autonomía de las comunidades autónomas: el artículo 137 de la Constitución comienza por decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan

de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Pero, en el contexto del propio título, esa genérica afirmación se dota de contenido normativo específico al quedar relegadas las autonomías locales (municipal y provincial) a meras garantías institucionales sin definición de contenido (art. 140 y 141.2 CE) mientras que todo el articulado posterior conformador auténticamente de la totalidad reguladora se destina a la organización de las comunidades autónomas (arts. 143 a 158, además de las disposiciones adicionales primera y cuarta y las siete primeras disposiciones transitorias) consagrándolas como piezas esenciales en la estructura del Estado.

Con tan extensa regulación parece razonable defender que el constituyente sí contemplaba, como decimos, un determinado modelo territorial de Estado a pesar del bombardeo doctrinal y mediático que se promovió para justificar la constitucionalidad de los «Acuerdos Autonómicos» y la consiguiente LOAPA.

Desde el punto de vista del procedimiento, la Constitución distingue esencialmente dos vías para que los territorios se conviertan en comunidad autónoma: la vía común o general y la vía especial, ambas reguladas con detalle tanto en los artículos 143 y 144, para la primera de ellas, como en el artículo 151 y la disposición transitoria segunda para la vía especial.

En la primera de las vías, las provincias limítrofes con características comunes podían asociarse en comunidad autónoma si las respectivas diputaciones provinciales, órganos interinsulares (en los casos de las Islas Baleares y Canarias) y las dos terceras partes del número de sus municipios que, al menos, representasen la mayoría absoluta de la población de tales territorios, tomaran la iniciativa de dar comienzo a ese proceso. A continuación (art. 146.1 CE) había de elaborarse un proyecto de estatuto de autonomía por una asamblea compuesta por los miembros de las respectivas diputaciones provinciales u órganos interinsulares y por los diputados y senadores elegidos en las provincias que habían de asociarse. Dicho proyecto había de ser remitido a las Cortes y tramitarse como ley orgánica, pudiendo, en consecuencia, ser modificado o rechazado por la voluntad del Parlamento estatal.

La vía especial, en cambio, contenía no sólo una forma distinta de acceso a la autonomía sino también otorgaba una distinta categoría política a las comunidades autónomas creadas por dicho sistema. El procedimiento suponía una síntesis de lo establecido en el artículo 151 de la Constitución y en su disposición transitoria segunda: de acuerdo con ambos preceptos, para alcanzar *de forma inmediata* el mayor grado de autonomía, la iniciativa para el comienzo del proceso autonómico se daba por realizada para los tres territorios que habían plebiscitado históricamente sus respectivos estatutos (Cataluña, el País Vasco y Galicia); para otros territorios, en el caso de que algunas otras provincias con afinidades históricas y culturales lo decidieren, debía efectuarse por acuerdo de todas las diputaciones provinciales, de, al menos, tres cuartas partes de los municipios que representasen

la mayoría absoluta del censo electoral de esas provincias, debiendo ser ratificado dicho acuerdo mediante referéndum por la mayoría del censo electoral de cada una de ellas; y, si en este segundo supuesto no se obtuviesen las mayorías precisadas, el proceso no podría reiniciarse hasta transcurridos cinco años.

Por tanto, señalaba dos caminos para obtener la correspondiente autonomía territorial introduciendo importantes diferencias en la voluntad constitucional y política de cada una de ellas, o lo que es lo mismo, con importantes diferencias sobre la posición o jerarquía constitucional de cada tipo de territorio. En la vía común u ordinaria lo que prevalece es la voluntad política de las instituciones estatales centrales y, especialmente, de las Cortes Generales, que son las que definitivamente modulan, mediante la ley orgánica correspondiente, el contenido de poder de la comunidad autónoma así creada. Por el contrario, en la vía especial, lo que la Constitución prioriza es la voluntad del territorio, que no solamente se consagra en el momento de la iniciativa (convalidada en el caso de las comunidades históricas y agravada y enormemente dificultada en las que pretendieran seguir la vía del artículo 151), sino también en el resto del procedimiento de aprobación y reforma de sus estatutos: en este segundo supuesto, los estatutos debían ser redactados directamente por los diputados y senadores representantes parlamentarios del territorio (sin intervención, pues, de las diputaciones provinciales) y ser enviados al Congreso de los Diputados para ser discutidos por una comisión mixta, formada de forma paritaria por miembros de dicho Congreso de los Diputados y miembros de la asamblea redactora del Estatuto.

Seguían las previsiones constitucionales marcando las diversas variantes en que podía desembocar el problema: no alcanzarse el acuerdo en la comisión mixta de los diputados del Congreso y de los representantes de la asamblea de parlamentarios autonómica, en cuyo caso se habría de proseguir la tramitación de la ley ante las Cortes sin que siguiera presente la voluntad del territorio; no obtenerse la aprobación del texto acordado mediante referéndum provincial, quedándose descolgada del proceso la provincia en la que no hubiera una mayoría favorable a ese proyecto, y, finalmente, en el supuesto de que hubiera un acuerdo conjunto de la comisión mixta antes indicada y de que las provincias aprobaran mediante referéndum el texto propuesto, las Cortes debían no aprobarlo sino ratificarlo mediante ley orgánica. Es decir, la Constitución, en el fondo, ni contempla la posibilidad de disidencia entre el proyecto de estatuto y la comisión mixta, ni prevé la posibilidad de que una provincia no apruebe por referéndum el proyecto de estatuto, ni tampoco deja margen de maniobra a las Cortes generales para que disientan de un documento así acordado.

Los dos tipos de autonomía son, pues, constitucionalmente muy distintos. Y lo son no tanto por el tipo de competencias que pueden asumir, según se verá más adelante, como por la fuerza constitucional de sus respectivos estatutos y de la configuración de las instituciones que, respectivamente, los conforman.

Por eso puede afirmarse que la Constitución consagra un sistema mixto en el cual unos determinados territorios debían poseer una posición claramente subordinada a la del Estado central (que era quien disponía y graduaba sus niveles de autonomía), mientras que otros (los que se crearan por el sistema agravado del artículo 151 de la Constitución y las llamadas comunidades históricas contempladas en su disposición transitoria segunda) adquirirían una posición derivada de una especie de pacto federal reflejado en el proceso de creación de sus respectivos estatutos.

Desde el punto de vista de su naturaleza política, la dualidad de sistemas que se acaba de apuntar se evidencia aún más por el hecho de que la Constitución contiene la regulación directa del sistema político de las comunidades autónomas aquí denominadas como de régimen especial y deja de hacerlo en las que también se han calificado como de régimen común. En las primeras, según determina el artículo 152 de la Constitución:

«La organización institucional autonómica se basará en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea».

En las segundas, creadas por el procedimiento destinado a las comunidades de régimen común o general, no se prevé su estructura orgánica o institucional: se defiere de manera expresa tal organización a lo que dispusieran sus Estatutos y aun así de manera muy genérica: el artículo 147.2.c de la Constitución señala que todos los estatutos de autonomía deben contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». Como es obvio, ello no implica que tales estatutos pudieran establecer las instituciones parlamentarias o ejecutivas que creyeran oportunas sino que, de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución, habrían de poner en funcionamiento aquellas instituciones que resultaran funcionalmente adecuadas para ejercer las competencias que les podían ser atribuidas a partir de la Constitución.

Es decir, la diferenciación constitucional se muestra suficientemente clara sobre la perspectiva de existencia de comunidades autónomas sin poder legislativo y otras, en cambio, con poder legislativo ordenado de manera directa por el propio texto constitucional.

Esa claridad, en cambio no se produce cuando nos enfrentamos con la regulación competencial, pues el mecanismo de su articulación se fundamentó en

criterios más temporales que materiales: de acuerdo con la regulación contenida en sus artículos 148 y 149, a los que después se hará una referencia más detenida, la Constitución determinaba qué materias podían pasar a ser objeto de la competencia de uno y otro tipo de comunidades autónomas. El grado más bajo se encuentra detallado en el artículo 148 y el más alto, e inmediato en términos temporales, en el artículo 149. Pero, en términos cualitativos, tanto las comunidades de régimen especial como las de régimen común podrían obtener los mismos niveles competenciales: según declara el artículo 148.2 de la Constitución, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

Con ello, el texto constitucional parece ofrecer competencias directas y de naturaleza sólo administrativa o ejecutiva a las comunidades de régimen común y competencias de mayor contenido político a las de régimen especial. Mas, por lo ya indicado, se trata de una falsa impresión. Es evidente que las competencias que se contienen en el artículo 148 todas ellas –las que podrían ser asumidas por los estatutos de régimen común– poseen un carácter meramente administrativo. Basta una breve referencia: alteración de términos municipales; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas propias; ferrocarriles y carreteras interiores; puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes; artesanía; museos y bibliotecas; cultura; promoción del turismo y del deporte; asistencia social; sanidad e higiene, y algunas otras de menor entidad. Todo este conjunto de materias responde a una clásica visión de la descentralización administrativa. Y, otra vez en contraste, las competencias que, además de las que se acaban de citar, podrían obtener de inmediato las comunidades autónomas de régimen especial venían determinadas en el artículo 149 siguiente cuando fijaba un sistema especial de competencias compartidas entre el Estado central y las comunidades autónomas al establecer uno de los grandes mecanismos de colaboración (y de conflicto) entre ambos: la atribución al Estado de la competencia sobre la regulación de las bases o principios generales sobre materias como, por ejemplo, la ordenación de crédito, banca o seguros o la planificación general de la actividad económica al Estado, y la entrega a las comunidades autónomas del desarrollo legislativo y ejecución de esas mismas bases. Todas estas materias podían ser asumidas de forma inmediata solo por las comunidades autónomas de régimen especial pero también podrían serlo, transcurridos los cinco años a que antes se aludía, por las de régimen común si se hubiera procedido a modificar el correspondiente estatuto.

Este sistema apuntaba en todos sus aspectos a que habrían de existir dos tipos de comunidades autónomas: unas derivadas directamente de la Constitución y otras que deberían, por delegación constitucional, ser desarrolladas a lo largo del tiempo por la voluntad legislativa del Estado central. Con lo cual, los dos grandes

tipos de comunidades autónomas que habían de configurarse, unas de carácter constitucional directo, y otras derivadas de la voluntad de las instituciones estatales centrales, con posibles contenidos competenciales diferentes, arrancaban de posiciones distintas pero hipotéticamente podían llegar a confluir en el plano competencial mediante las modificaciones estatutarias de las comunidades de régimen común. Tal vez por eso (aunque pasados los años) F. Rubio Llorente enjuiciaba este sistema en los siguientes términos:

«el sistema de distribución territorial de poder que la Constitución instaura pretende (...) dos finalidades, una satisfacer las aspiraciones autonomistas de determinadas partes del territorio nacional, entre las cuales están esas dos partes que se llaman “nacionalidades históricas”, pero no con menor fuerza también la Comunidad Foral de Navarra (...). De otra parte la Constitución pretende llevar a cabo una descentralización de la Administración del Estado (...) Lo que explica esta división (la división territorial del poder político) es únicamente la primera de las dos finalidades pretendidas basada en razones que en la II República expuso Ortega y Gasset: la única manera de hacer tolerable para el resto de los españoles una autonomía política otorgada o reconocida a vascos y catalanes es ofrecer a los demás la posibilidad de gozar también de ella. Siempre el *deus ex machina* de la división territorial del poder está en Cataluña y el País Vasco, poquísimos en Galicia, cuyo nombre se introdujo (en) la Disposición Adicional simplemente porque había que recurrir a una fórmula retórica que no mencionase directamente a Cataluña y al País Vasco»<sup>10</sup>.

Cierto es que, sin otra referencia que la mención a las reformas estatutarias, se dejaba de regular el concreto procedimiento de cómo unas comunidades de régimen común se transformaban en otras de régimen especial, pero lo cierto es que esa era la previsión constitucional: en un horizonte de posible e hipotética igualdad futura las comunidades autónomas habían de encuadrarse en dos categorías de naturaleza jurídica y política distinta. Y sólo en este escenario cobra sentido el mecanismo de origen italiano denominado «ley marco», mediante el cual, según el artículo 150.1 de la Constitución, las Cortes podían atribuir a todas o a algunas de las comunidades autónomas la facultad de dictar normas legislativas de acuerdo con los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Dicho instrumento –que no ha sido prácticamente utilizado– lo que pretendía era dotar puntualmente de capacidad legislativa a aquellas comunidades que sólo tuvieran competencias de índole administrativa. Y también parecido significado podía tener el apartado 2 del mismo artículo que, además de contener unas cláusulas permanentes de apertura, advertía que el Estado, mediante ley orgánica, podría transferir o delegar facultades corres-

---

<sup>10</sup> Vid. F. Rubio Llorente 2009, 145.

pondientes a materia de titularidad estatal, reservándose los mecanismos de control que se estimasen convenientes. Ambos mecanismos (leyes marco y leyes de transferencia o delegación, especialmente estas últimas) han perdido su sentido originario en la utilización posterior que se ha hecho de ellas debido, precisamente, a que el sistema general no ha respondido a la finalidad contenida en su origen constitucional.

## **b) El cambio de modelo**

Ha de indicarse que en los primeros momentos de implantación del texto constitucional las relaciones territoriales y políticas fueron especialmente tensas. Valga un mero recordatorio: el Gobierno de UCD había decidido que ningún territorio, a excepción de los históricos ya contemplados de manera expresa en la Constitución, podría acceder al sistema especial de autonomía previsto en el artículo 151 de la Constitución al que anteriormente se hizo referencia. Esta decisión, sin embargo, fue contestada de forma inmediata por las instituciones andaluzas quienes enseguida iniciaron los trámites para constituirse como Comunidad Autónoma de régimen especial por la vía del art. 151 llegando a celebrar el referendun de iniciativa que dicho procedimiento exigía el 28 de febrero de 1980 (dos meses después de haberse promulgado la Constitución) y otros territorios importantes como Valencia, Aragón y Canarias también habían comenzado ese mismo tipo de procedimiento. A ello se añadió el intento de golpe de Estado el 23 de febrero del año siguiente en la sesión del Congreso en la que, precisamente, Calvo Sotelo había de ser nombrado Presidente del Gobierno en sustitución del dimitido Adolfo Suárez; por su lado, la crisis económica seguía con fuerza y empezaba igualmente con fuerza el terrorismo de ETA. Existían, pues, condicionantes de muy diverso signo y, desde luego, no era nada despreciable la actitud que ante todo el proceso podía mantener el Ejército.

En esas circunstancias, tanto el Gobierno de UCD como el PSOE decidieron cambiar la dirección del proceso autonómico y, a tal efecto, tras el encargo de un Informe «técnico» a la anteriormente mencionada «Comisión de expertos» se firmaron los también mencionados «Acuerdos Autonómicos».

A través de tales «Acuerdos Autonómicos», como decimos, se inició en profundidad el cambio de modelo constitucional, pasándose de una estructura autonómica asimétrica, temporal y de naturaleza constitucional diferenciada a una estructura tendencialmente homogénea: el nuevo modelo reflejó bien a las claras la interpretación periodística madrileña del «café para todos» aplicada a la organización territorial. Para ello, según había indicado la «Comisión de expertos», se elaboró un proyecto de Ley orgánica (la citada y conocida LOAPA) que sirvió de vía legislativa para suplir y enderezar lo previsto por la Constitución: se fijó

el definitivo mapa autonómico y se dispusieron fórmulas originales de lo que se ha denominado «ingeniería constitucional», como fue la de determinar que las comunidades de Valencia y Canarias adquirieran una especial naturaleza, pese a formalizarse por el procedimiento de acceso común a la autonomía, mediante el utensilio de adjuntar al respectivo estatuto de autonomía una ley orgánica de transferencia por la que, transcurridos los cinco años que más arriba se mencionaban, cada una de estas dos comunidades adquirirían el pleno de las facultades competenciales otorgadas por el artículo 149 de la Constitución; también se acordó que la provincia de Madrid sería una comunidad autónoma, como también lo sería Navarra, aplicándole la disposición adicional primera de la Constitución, con lo que después sería denominada Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Además de estas particularidades, y *como acuerdo de fondo*, se dispuso que todas las comunidades autónomas tendrían naturaleza política, dispondrían de asamblea legislativa y, en definitiva, no habría una posición constitucional diferente entre unas comunidades y otras. Como ya se ha dicho estos acuerdos se formalizaron mediante la Ley de 30 de junio de 1982 (LOAPA), impugnada ante el Tribunal Constitucional y declarada inconstitucional en sus términos formales (STC 79/1983) pero aceptada en sus elementos esenciales de contenido. Algún benevolente autor italiano, de visita entonces por España y cercano a García de Enterría, advirtió que con ello se había producido una «mutación constitucional»<sup>11</sup>. Pero, evidentemente, no fue una mutación constitucional sino una mutación paraconstitucional cuando no directamente inconstitucional.

En cualquier caso, consagrado el referido acuerdo entre los dos grandes partidos, el desarrollo del proceso autonómico adquirió una rapidez extrema: los estatutos de autonomía de Andalucía, Asturias y Cantabria se aprobaron en diciembre de 1981; los de La Rioja, Murcia, la Comunidad Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra, entre julio y agosto de 1982, y, finalmente, en febrero de 1983, se aprobaron los de Extremadura, Madrid y Castilla y León. Nada importaba que en Andalucía no se hubiera conseguido la mayoría absoluta favorable en la provincia de Almería (se reformó la ley orgánica del referéndum y se sustituyó su voluntad negativa por una positiva de las Cortes Generales) o que Segovia y León no quisieran incorporarse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (también se sustituyó por el mismo método la voluntad de tales provincias disidentes).

---

<sup>11</sup> E. García de Enterría 1985, se refería a la afirmación efectuada por Luciano Vandelli en L. Vandelli, 1982. Indudablemente unos acuerdos políticos, por muy acuerdos que sean, aunque pueden acabar imponiendo una mutación constitucional; y, si se plasman en una ley (en aquel caso la LOAPA), lo único que pueden producir es una norma inconstitucional pero no una mutación, al menos en el sentido que G. Jellinek daba a este concepto.

La conclusión, por tanto, es la de que el proceso autonómico se había implantado en todo el territorio estatal por caminos no previstos en las determinaciones constitucionales y con un sentido unitario conjunto: el distribuir parecidos márgenes de poder político a cada uno de los territorios constituidos en comunidad autónoma, con independencia de la forma de acceso a la autonomía o del calado histórico de su propia identidad territorial.

Como consecuencia de todo ese itinerario, el mapa autonómico en España, además de haberse completado en 1983, iba adquiriendo una forma externa cercana a la de un Estado federal simétrico: los distintos territorios tendían a poseer un igual elenco institucional y un muy parecido techo competencial independientemente de su fuerza económica, poblacional y territorial. Se había producido, pues, una convergencia o igualación de poderes entre las diversas Comunidades Autónomas pero con impulsos muy diferentes: mientras las Comunidades Autónomas originariamente de régimen especial no habían modificado sus Estatutos como normas institucionales básicas desde 1979 (País Vasco y Cataluña) y 1981 (Galicia y Andalucía), el resto de Comunidades habían ido viendo cambiar paulatinamente su cuadro normativo por obra de las correspondientes leyes orgánicas de transferencia y delegación primero y, después, de reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía.

No podemos extendernos sobre los diversos avatares con los que fue tropezando todo el desarrollo autonómico puesto que no nos interesa relatar el devenir de sucesos específicos y, sí, en cambio como haremos luego, encuadrar ese desarrollo en su interacción con el papel del Tribunal Constitucional. Por eso, bástenos decir que este proceso, finalmente, se pretendió culminar con unos nuevos pactos autonómicos fechados el 28 de febrero de 1992 y firmados, esta vez, por el Partido Popular, que había sucedido a la extinta UCD, y el PSOE.

### **c) El modelo híbrido resultante**

Varias son las características políticas de esta nueva etapa autonómica. La puesta en marcha de todas estas autonomías, con la celebración de las distintas elecciones para designar sus asambleas parlamentarias y, derivadamente, sus respectivos gobiernos, con la aparición de nuevas clases políticas sectoriales y de una nueva (aunque en gran parte heredada) burocracia y, en definitiva, con la creación de unos nuevos centros de ejercicio del poder, determina un escenario de tensión plural con el Estado, de cuyo arbitraje, básicamente, se va a ocupar el Tribunal Constitucional. Y será este órgano el encargado tanto de legitimar constitucionalmente la nueva organización política como de fijar los criterios básicos no sólo de la relación de las Comunidades Autónomas con el Estado Central sino también de la mutua posición y relación de estas entre sí; y ello, aun a pesar de

que el Gobierno central en toda esta etapa, como afirma E. Aja, determinara «las orientaciones políticas fundamentales no sólo de las Cortes sino de la mayoría de las CCAA en que también gobernaba»<sup>12</sup>.

En este punto, y a mi juicio, son bastantes las categorías generales que el TC irá estableciendo ya antes de su importante sentencia sobre la constitucionalidad de la LOAPA. La primera, la aceptación de la autonomía política para todas las CCAA, aunque definida en términos negativos («autonomía no es soberanía» o, como se decía en su primera sentencia de 2 de febrero de 1981, «cualitativamente superior a la autonomía administrativa», es decir «no administrativa») o en términos ahora sí administrativos (autonomía política es la expresión del autogobierno territorial a través de la atribución y ejercicio de las competencias otorgadas por sus respectivos estatutos – STC 25/81 de 14 de julio y otras); la segunda, la igualdad o paridad constitucionales de todas las CCAA en el ejercicio del propio autogobierno, sin distinción del origen o procedimiento de creación; la tercera, la admisión, dentro de ese principio de paridad, de la diversidad competencial e institucional; la cuarta –que dará extraordinario juego en el futuro– la aceptación de la categoría del bloque de la constitucionalidad por derivación de lo dispuesto en el art. 28.1 de la LOTC como canon para juzgar sobre la adecuación a la Constitución tanto de las leyes como de los actos o normas derivados del ejercicio competencial autonómico.

Este auténtico «bloque» interpretativo, dentro del plano de la legitimidad constitucional ofrece perfiles muy dispares y de difícil justificación en ocasiones, tanto en la vertiente de la actuación orgánica del Tribunal constitucional como en la de la normatividad que entró en escena. Dentro de esta disparidad y dificultad destacan, en mi opinión, por un lado, el reconocimiento sin ambages de la autonomía política de las CCAA (y, por tanto, la adecuación constitucional de sus competencias legislativas y de sus correspondientes órganos también legislativos) creadas al amparo de los arts. 143, 144 y aun de la disposición adicional primera CE y, por otro, la utilización de una Ley Orgánica (la LOTC) para integrar en el canon del juicio de constitucionalidad un conjunto de normas todas ellas infraconstitucionales.

Estos dos fenómenos se integran en una misma concepción: la de que el poder constituyente se amplía más allá de las propias previsiones constitucionales; o, si se quiere un mayor cuidado, la de que correspondía al poder político (legislativo y ejecutivo del Estado central) la continuidad de la obra inacabada por la Constitución porque el propio poder constituyente implícitamente así lo había deseado. Porque lo cierto es que el otorgamiento de capacidad legislativa plena a las CCAA creadas por el procedimiento señalado en el art. 143 de la Constitución

---

<sup>12</sup> E. Aja 2003, 79.

consistió, llanamente, en el reconocimiento ex novo, mediante las leyes orgánicas de las Cortes Generales que aprobaron los Estatutos, de una capacidad legislativa no delegada por las propias Cortes sino extraída por desapoderamiento de la fuerza normativa de la Constitución; y el que otra Ley Orgánica (la LOTC), emanada de las mismas Cortes Generales, diera fuerza constitucional a determinados tipos de normas a los efectos del juicio de constitucionalidad no es más que otra manifestación de ese mismo desapoderamiento y más si se tiene en cuenta que no existe rastro alguno en la Constitución que le permitiera tal posibilidad, al igual que sucedía en el caso anterior<sup>13</sup>.

Sin embargo, tal operación, muy propia de determinadas «ingenierías» constitucionales, no deja de tener sentido. En ambos casos, el receptor-legitimador de esa «sustracción» es el Tribunal constitucional quien, *no en la Constitución* sino en la misma LOTC, es definido por su naturaleza de «intérprete supremo de la Constitución» y, por tanto, como pronto afirmaría el más influyente ius publicista como «comisario del poder constituyente»<sup>14</sup>. Es decir, remedando a Montesquieu, como voz permanente y viva de la Constitución. Ello significa que, en el discurrir ordinario de los hechos, tempranamente se entendería que Constitución era aquello que el Tribunal constitucional decía que era<sup>15</sup>, porque, añadimos aquí, así lo había dicho el Tribunal. Con lo que el razonamiento constitucional era del todo autosuficiente: el Tribunal no sólo daba validez constitucional a las decisiones políticas y legislativas sino que les dotaba de un contenido constitucional del que, en principio, podrían haber carecido.

De esta forma y con práctica unanimidad política, jurisprudencial y doctrinal<sup>16</sup> vino en aceptarse que la ampliación y generalización autonómicas, al ser una necesidad derivada de incumplimiento constitucional, se movían plenamente dentro del plano de la constitucionalidad: se trataba de algo así como de rellenar

---

<sup>13</sup> La mera lectura del art. 165 de la Constitución («Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones») deja claro el contenido material de la reserva y de la propia remisión constitucional, más allá de la cual, por razones obvias, su contenido «ultra vires» es inconstitucional.

<sup>14</sup> E. García de Enterría 1991, 198.

<sup>15</sup> En el fondo esa es la traslación a nuestro ámbito de la repetida reflexión del Presidente del Tribunal Supremo norteamericano en los años treinta del pasado siglo, Charles Evans Hughes de que «estamos bajo la Constitución pero Constitución es aquello que los jueces dicen que sea».

<sup>16</sup> Salvo las críticas iniciales a la categoría de Ley Orgánica sostenidas por T.R. Fernández y a la configuración legislativa de las CCAA ordinarias defendida por J.T. Villarroya y salvo las descalificaciones de cualquier forma de autonomía por los grupos de la extrema derecha, se produjo de hecho una aceptación general sobre la legitimidad constitucional de todas estas construcciones.

las lagunas existentes en el texto constitucional. Y a ello ayudó de manera palmaria el sucesivo reforzamiento y ampliación del concepto o concepción del bloque de constitucionalidad en el que se integraron poderosamente la totalidad de los Estatutos de Autonomía. Como teorizara después Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto»<sup>17</sup>, pese a que el propio autor admitiera la inexistencia de elementos que pudieran determinar con exactitud ni su contenido, ni su rasgo constitutivo ni su referencia normativa<sup>18</sup>.<sup>19</sup>

Pese a la artificialidad de todas estas categorías y de la propia articulación del proceso autonómico en sí mismo considerado, los referentes para las Comunidades Autónomas creadas por los procedimientos «ordinarios» que hemos venido comentando siguieron siendo los regímenes de Catalunya y del País Vasco. Sin embargo, será exclusivamente Catalunya el modelo a imitar: dado que la especialidad del sistema de concierto financiero del País Vasco y su organización en Diputaciones Forales impedían su generalización, toda la evolución del resto de autonomías se fijará como meta alcanzar las formas institucionales y los contenidos competenciales catalanes.

Y así, después de haberse cubierto esa primera etapa de generalización del sistema común, con las excepciones ya mencionadas, al entrar en vigor la previsión constitucional de que las Comunidades Autónomas podrían, transcurridos cinco años, ampliar sus competencias dentro del marco del art. 149 mediante la reforma de sus respectivos estatutos (art. 148. 2. CE), la opinión común de todos los territorios y de las instancias centrales de poder fue la de entender que el sistema autonómico general se regía por pautas de homogeneización y de paridad intercomunitaria y que se debían conformar definitivamente de acuerdo con el parámetro de Cataluña. Como describe E. Aja, lo que se debatía a partir del cumplimiento de ese plazo de cinco años era si procedía tal reforma estatutaria o bastaba con proceder a la modalidad de la aprobación de leyes orgánicas de transferencia y delegación<sup>20</sup>. Al final se optó por simultanear ambas vías, tras los citados nuevos acuerdos entre PSOE y PP en 1992, y aprobar una Ley Orgánica de Transferencias (la LO 9/92) y proceder a partir de 1994 a la reforma de los

---

<sup>17</sup> Y añadía: «la heterogeneidad de las normas que lo integran impide incluirlas en el concepto de Constitución, que, como concepto jurídico formal, solo, en parte, las engloba, pero *su común naturaleza materialmente constitucional* hace imposible regatearles, al menos, el adjetivo, y es, a esta tensión entre materia y forma la que, naturalmente, ha llevado a la adopción de una denominación que, separada de su significado originario, se adaptaba milagrosamente a sus necesidades». F. Rubio Llorente 1989, 24-25. El subr. es mío.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 27.

<sup>19</sup> Ver mi trabajo: M. Á. Aparicio 1997, 965 y ss.

<sup>20</sup> E. Aja 2003, 82 y 83.

Estatutos. Con ello se aseguraba la igualdad de niveles de competencias no sólo en las CCAA con los estatutos reformados sino también el de estas con el resto que hasta ese momento disponían de un nivel superior.

Puede decirse que, en términos jurídicos, a partir de ese momento (y con la agregación posterior de la reforma del Estatuto de Canarias) no sólo se había completado el sistema autonómico sino que, además, sus componentes habían sido igualados por un parecido rasero normativo sobre su identidad política y constitucional. En cierta forma, podría decirse que el proceso autonómico había finalizado en su conformación definitiva a la espera únicamente de que se completaran los trasposos de los correspondientes servicios.

Sin embargo, ni ello era así ni tampoco podía serlo. Por un lado, porque las autonomías originarias (específicamente Cataluña y el País Vasco) que habían funcionado como elementos de tracción y de atracción de todo ese proceso habían quedado marginadas y, en ocasiones, automarginadas del mismo. Si, en un primer momento, Catalunya se presentó como factor de reestructuración del Estado, a lo largo de los casi veinte años de sucesiva implantación autonómica sus instituciones e incluso sus fuerzas políticas carecieron de canales de participación para poder incidir en ese cambio. Tal como sucedían los acontecimientos, las colaboraciones políticas del gobierno catalán con los gobiernos centrales sin mayoría absoluta en el Parlamento no tuvieron (y probablemente no podían tener) como finalidad la construcción de un modelo general estatal que se fuera realizando de consuno sino, con menores horizontes, el obtener determinadas garantías para el ejercicio del propio autogobierno. Por otro lado, porque la cohesión interterritorial no existía más que por imposición directa del gobierno central, monopolizador no sólo de la dirección del proceso autonómico sino también de las posibles relaciones intercomunitarias. En tercer lugar, porque la capacidad real para el ejercicio de las competencias otorgadas por los Estatutos difería ostensiblemente de unas comunidades autónomas a otras. Y, por último –entre otras concausas–, porque, se mirara desde la perspectiva que se mirara, no existía un sistema o engranaje constitucionalmente garantizado y políticamente consensuado que permitiera el funcionamiento armónico del Estado así “compuesto”; existiendo, además, la previsión constitucional, siempre abierta, sobre las posibilidades de transferencia o delegación de las competencias estatales o las propias previsiones de los Estatutos sobre su propia reforma.

#### **d) Un modelo de Estado disfuncional en perspectiva política y normativa**

Mas tal vez lo que más destaca en el despliegue de este complicado proceso de implantación del Estado autonómico es que ha logrado convertirse en un conglomerado institucional perfectamente inadecuado para conseguir la finalidad que

pretendía el pacto constitucional. El proceso de generalización del modelo autonómico se ha vivido por una gran parte de las fuerzas políticas nacionalistas y por sectores sociales destacados como un proceso de sustracción y devaluación de la identidad histórica, lingüística, cultural y política de las dos grandes Comunidades de Cataluña y el País Vasco. Más en la primera que en la segunda, dadas las profundas diferencias de las conformaciones sociales y políticas correspondientes y, sobre todo, porque al País Vasco se le ha reconocido un sistema de gobierno y financiación de contenido singular y, a la postre, privilegiado.

En dicha tesitura, el anuncio de la necesidad de modificaciones en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen especial llegó con los primeros acuerdos adoptados por fuerzas nacionalistas periféricas en el mes de julio de 1998 («Declaración de Barcelona», firmada por el Partido Nacionalista Vasco, *Convergència i Unió* y el Bloque Nacionalista Galego), en los que se exigía una nueva redistribución del poder político entre las «diferentes instancias y niveles». Hay que hacer notar que estos partidos tenían un peso decisivo en el funcionamiento de las respectivas autonomías territoriales porque los dos primeros eran mayoritarios y ejercían el gobierno en sus propias Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, respectivamente, mientras que el tercero siempre había sido, en Galicia, una pieza importante de su funcionamiento institucional.

Posiblemente tal declaración no fue determinante de los acontecimientos posteriores pero reflejó con cierta agudeza una situación política que hacía aflorar dos cuestiones importantes: por un lado, que la generalización y homogeneización del sistema autonómico estaba socavando la legitimidad de las aspiraciones nacionalistas de cada una de esas tres formaciones políticas; y, por otro, como base objetiva de sus planteamientos, que el Estado central, en cierta forma, se venía comportando como un jugador «de ventaja» tanto en el concreto apoderamiento y ejercicio de las competencias como, en cuanto referido específicamente a Cataluña, en el mantenimiento de un sistema de financiación que les parecía injusto.

También hay que añadir que, en contraste, mientras se aprobaba esta Declaración de connotaciones claramente radicales, los dos partidos nacionalistas mayoritarios, más Coalición Canaria (los tres grupos políticos de contenido ideológico conservador), formaban una alianza casi permanente en Madrid con el Gobierno del Partido Popular. Con lo que, desde una óptica de la coherencia política general, se estaba produciendo una cierta disgloria o lenguaje deslavazado, según los territorios a que ese lenguaje se dirigiera, ya que la política del Gobierno central se había proyectado sobre la expansión de las autonomías de régimen común sin conceder reconocimiento alguno a las autonomías de régimen especial o históricas, bajo el lema de la unidad nacional de España, mientras que los partidos nacionalistas vasco y catalán acababan de firmar, como se ha dicho, un acuerdo reivindicando la realidad plurinacional del Estado y la necesidad de su reconocimiento político y normativo.

Pero, como decimos, esa línea que aparecía en la Declaración de 1998 se fue profundizando. Con el cambio de siglo, comenzó también el cambio profundo de actitud no solo de las fuerzas nacionalistas sino también del resto de formaciones políticas en el País Vasco y en Cataluña, con la marcada excepción del Partido Popular como abanderado de la unidad patria. Para diciembre del año 2004, pocos meses después de la caída del segundo Gobierno de Aznar, el Parlamento del País Vasco aprobó el denominado “Nuevo Estatuto Político de Euskadi” por el cual se declaraba el derecho del país vasco a decidir sobre su propio destino político y se enmarcaba en un escenario de cosoberanía con una especie de doble nacionalidad para sus habitantes y el pleno de derecho de secesión si llegara el caso. Con este proceso que tuvo un recorrido especialmente corto porque se enmarcó en un intento con más escenografía que posibilidades de fondo de sustituir el viejo Estatuto de autonomía vasco, se habló por primera vez del derecho colectivo a decidir directamente. Es cierto que, sin excesivos problemas, el poder central paró rápidamente ese proceso, aunque fue un cierre en falso.

En Cataluña el proceso institucional se había iniciado en el año 2002 con la designación de la Comisión de Estudio nombrada por el Parlamento de Cataluña «para la profundización del autogobierno», resolución adoptada por todos los grupos parlamentarios con excepción del grupo popular, en la que, al lado de cuestiones tales como el uso extensivo de las competencias estatales<sup>21</sup>, se denunciaba la falta de reconocimiento institucional del carácter plurinacional del Estado; y, en tal sentido, reivindicaba el pleno reconocimiento de los principios de autonomía territorial, plurinacionalidad, plurilingüismo y la institucionalización de la participación de la Generalitat en la Unión Europea. No se trataba, pues, de un simple «Memorial de Greuges» por el inadecuado comportamiento de las instituciones centrales sino que era una verdadera reivindicación de cambio en las estructuras de reparto del poder político en su nivel más profundamente constitucional. Con ello se ponía de manifiesto, una vez más, un importante problema de desajuste o, como ahora se dice, de falta de acomodación a las expectativas de participación en el ejercicio del poder, consecuencia del proceso seguido desde el momento constituyente hasta la actualidad.

Poco después, con las elecciones catalanas de 2003, se había terminado el largo ciclo de Jordi Pujol, sostenido y sostén por y de las más alambicadas combinaciones y se había iniciado un periodo transitorio de siete años mediante el

---

<sup>21</sup> Se denunciaba este uso extensivo por el sentido que el Estado central venía dando a las bases o normas básicas, a las leyes orgánicas, a las llamadas competencias transversales, a la interpretación desbordante del principio de igualdad en el ejercicio de deberes y derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), el abuso del criterio de interés general o supra autonómico, la debilidad de los instrumentos de colaboración. Puede analizarse este informe en el B.O. del Parlament de Catalunya, núm. 366, de 5 de diciembre de 2002.

gobierno denominado «tripartito» en el que se precipitó la culminación de la crisis del sistema autonómico.

La existencia del Gobierno tripartito que apareció para sustituir al gobierno de CIU mezclaba, como es sabido, tres fuerzas políticas perfectamente antagónicas, con planteamientos estratégicos opuestos y con tradiciones históricas enfrentadas: el PSC, dividido entre su sector nacionalista, su sector maragalliano y su sector españolista, aparecía como el grupo hegemónico al que se oponía Esquerra republicana (recuérdese el viaje «secreto» del vicepresidente del Gobierno Carod Rovira para mantener conversaciones con representantes de ETA) e Iniciativa per Catalunya (junto con otros grupos menores) que no casaba prácticamente en nada con ninguno de los dos anteriores. En realidad no fue un Gobierno tripartito sino multipartito porque cada departamento gubernamental era una isla en su funcionamiento sistemáticamente torpedeada por todas las demás. Pero había una cosa que les unía: el propósito de elevar las cotas de autogobierno. Mas, como ese era también un objetivo propio de Convergencia i Unió, partido gobernante hasta ese momento, se produjo una amalgama de proyectos de origen diverso que únicamente coincidían en el punto de solicitar la elevación del propio autogobierno.

La única salida para encauzar (es decir, ahorrar) el proceso de «profundización de la autonomía!» –expresión muy típica del momento– y para realizar una política común se dio en plantear la primera reforma del Estatuto de Autonomía de 1979, presentándose un *nuevo Estatuto* que fue aprobado por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005. Dicho Estatuto intentaba propiciar un nuevo sistema autonómico interno a través de plantear un sistema de relaciones bilaterales con el Estado, aumentar el nivel competencial sobre todo en ámbitos financieros, judiciales y de relaciones exteriores y establecer un sistema de Hacienda propio. Tales propuestas se recortaron drásticamente en la Comisión mixta formada por la delegación del Parlament de Catalunya e igual número de miembros del Congreso de los Diputados; sometido a referéndum contó con la oposición activa de Esquerra Republicana y, aunque aprobado por mayoría del 73,90 % del 48,85 % de los participantes y ratificado por el Congreso y el Senado, fue final y definitivamente descabezado, tras casi cinco años de espera, por la célebre sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio.

La verdad es que, por estos años, el nacionalismo catalán en sus diversas modalidades ya había empezado a ser un hervidero: el tripartito gubernamental era una contradicción militantemente activa, los partidarios del poder tradicional de Convergencia i Unió consideraron que se les había robado un patrimonio propio y todos comenzaron una desesperada contienda por competir en la exhibición de su acendrado espíritu patriótico catalanista. Y, mientras estallaba la gran crisis política y económica occidental (y de paso, como clandestinamente, se modificaba el art. 135 de nuestra Constitución), en el PSOE, como partido estatal, la eterna sonrisa de felicidad del Presidente del Gobierno Sr. Zapatero, anunciando con

contundencia que el Gobierno estatal aprobaría lo que aprobase el Parlamento de Cataluña, aumentaba la confusión mientras en el PP se aprestaban a declarar un boicot a los productos catalanes y a plantear ante un Tribunal Constitucional, afectuoso con sus propósitos, la correspondiente impugnación al nuevo Estatuto ya aprobado; Izquierda Unida, por su parte y a esas alturas, ya había desaparecido de la escena y las fuerzas políticas nacionalistas del País vasco y Galicia se retiraron prudentemente a un segundo plano.

La compleja situación que se fue creando no era un simple juego de despropósitos en los que no nos podemos detener: fue, sobre todo, el estallido de las contradicciones internas a todo el proceso autonómico que había sido incapaz de hallar un cuadro suficientemente amplio de consensos de intereses y de ideas para las diversas partes en conflicto.

De hecho, cuando el Tribunal Constitucional liquidó con su sentencia lo que quedaba del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, a la vez que destruía la principal vía de integración jurídica y política, propiciaba también el fin de la democracia representativa en Cataluña. Es a partir de este momento y tras la gran manifestación ciudadana que se organizó contra esa sentencia cuando comienza el verdadero estallido populista con la entrada en escena de las masas como motor y director del proceso político. En mi opinión, había sido una sentencia tan oprobiosa como estúpida aunque hoy siga siendo acérrimamente defendida por sus partidarios; pero al margen de ello, con la manifestación del 10 de julio de 2010, encabezada por el Presidente de la Generalitat José Montilla (PSC) y por el Presidente del Parlamento de Cataluña Ernest Benach (ER) se inició ese camino de inicio del fin de esa democracia representativa en Cataluña al utilizarse plebiscitaria y sistemáticamente a las masas como mecanismo básico de gobierno.

El proceso posterior ha venido a confirmar este diagnóstico: sin entrar en los detalles del auge del proceso independentista a partir de las elecciones catalanas de 2012 y 2015 y de la ocupación de la escenografía social y comunicacional por la presencia de masas fervorosas, ni entrar tampoco en consideraciones valorativas de la coyuntura política, lo que parece claro es que se ha llegado definitivamente al fin del modelo autonómico, iniciado con los Acuerdos de 1981 y confirmado con los de 1992, con toda su apariencia de consolidación de una nueva forma territorial y política de Estado. Y se ha roto precisamente por donde (aunque no solo) la Constitución de 1978 pretendía introducir la solución a uno de los graves problemas históricos del Estado: el entronque de Cataluña dentro de su estructura.

## **2. UN PROBLEMA DE ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL ADECUADA**

Repitiendo los tópicos al uso, de los retos a los que se enfrentó el proceso constituyente español (sistema democrático, papel del ejército, relaciones Iglesia

católica-Estado y estructura territorial) sólo el último se halla presente y permanente en toda su intensidad, cobrando mayor o menor trascendencia según los momentos y según los territorios desde los que se observe. Por eso, al margen de las tesis orteguianas sobre la imposibilidad de solución del problema y la necesidad de aprendizaje para convivir con él, lo cierto es que, *en perspectiva constitucional*, no sólo se trata de identificarlo y señalar su existencia sino también de buscar sus posibles causas y de ofrecer alternativas que se estimen adecuadas para que deje de existir como tal.

Porque, según se indicaba anteriormente y al margen de la falta de consenso en materia de estructuración territorial, en el texto de la Constitución, única verificación jurídica posible del pacto constituyente, no sólo no se encontraba la actual determinación estatal de la distribución territorial del poder sino que, como se ha venido insistiendo, había otra muy distinta; y aún la sigue habiendo. Ya hemos subrayado y repetimos ahora los tres grados de regulación a que antes nos referíamos: una regulación constitucional completa sobre las Comunidades históricas; una regulación completa aunque condicionada al conglomerado territorial que se formase y a la voluntad autonómica de estos conglomerados asimilable a la anterior; y una configuración no sólo incompleta sino también indefinida (si se quiere, una prefiguración) para el resto de posibles territorios. En el primer y segundo tipo, su caracterización no venía tanto por el grueso de competencias materiales que habrían de asumir sus Estatutos cuanto por la caracterización política que la Constitución otorgaba a estos nuevos entes y, como consecuencia, por su entronque constitucional dentro de la estructura compuesta del Estado. Eso es lo único que estaba marcado por completo en la Constitución y eso, como resultado, es lo que poseía y posee un marchamo, reconocimiento o status constitucional directo.

Por lo tanto, la Constitución no contenía ni embrión ni definición mínima de Estado federal de tipo alguno pero tampoco del Estado autonómico que después ha sobrevenido con carácter general y homogéneo. Y por eso no es exacto el afirmar que el proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía o proceso estatuyente fuese un proceso constituyente; o que se produjera, menos de tres años después de su promulgación, una extraña convención constitucional que modificara por completo el cuadro de su texto. Lo que sucedió fue cosa muy diferente.

Si bien se mira, la piedra de toque de todo el sistema residía en el papel que se otorgaba a los distintos Estatutos de Autonomía en relación con la Constitución y en relación con *la posición que los entes autónomos hubieran de obtener en la estructura estatal*. Y esto se encuentra palmariamente descrito en el art. 151.2 y 152 CE: elaboración de los Estatutos por la asamblea de parlamentarios, comisión mixta para el pacto con la Comisión constitucional del Congreso, referéndum popular del acuerdo y ratificación por las Cortes; sistema político parlamentario y poderes propios de las distintas instituciones autonómicas; sistema de autorre-

forma del Estatuto; Tribunal Superior de Justicia y posibilidad de creación de entidades territoriales propias.

Todo ello sólo indicaba que estas Comunidades Autónomas se integraban en el Estado con poder político propio por mandato de la Constitución, independientemente de que, además, *pudieran* asumir de manera inmediata la totalidad del cuadro de competencias que la Constitución brindaba. Por lo tanto, *el «prius» de regulación se hallaba no en el llamado techo competencial sino en la posición que se les otorgaba dentro de la estructura estatal*. En tal situación, es evidente que sus respectivos Estatutos, al margen de la «forma», se convertían en verdaderas leyes constitucionales que *obligatoriamente* (y no simplemente con los contenidos «mínimos» a que hace referencia el art. 147) debían regular el sistema de gobierno y el sistema de reforma. No era un sistema federal porque no se otorgaba poder constituyente a los territorios mencionados, carecían de Constitución originaria y, entre otras cuestiones, no se les reconocía un poder judicial propio aunque, con algunas dificultades, se pudiera derivar un ordenamiento jurídico diferenciado e identificable: es decir, no se hacía mención al pacto federal como núcleo básico del problema. Pero tampoco era un sistema autonómico general y mucho menos uniforme por lo que ya hemos venido analizando, sino un sistema –y, en lo no desarrollado, pre-sistema– que contenía regulaciones constitucionales que otorgaban a los territorios naturaleza político estatal marcadamente separada.

Y esto es lo que percibieron de inmediato las fuerzas políticas y sociales, el gobierno y hasta la institución militar. En cuanto suponía la mayor consagración del «principio dispositivo», ello venía a significar que por la vía de la voluntariedad sectores territoriales importantes del país (y, en concreto y entre otros posibles, Andalucía, Valencia, Aragón y Canarias) podían erigirse en entidades políticas constitucionales, sin mediación del Gobierno central y de sus correspondientes fuerzas de apoyo, compartiendo y, en su caso, discutiendo el reparto del poder político y su propia definición constitucional estatal con ese mismo Gobierno central. Y esto, y precisamente esto –que es lo que tenía de «rupturista» frente al mero «reformismo» el texto de la Constitución<sup>22</sup>– fue, además de desnaturalizar las autonomías gallega, vasca y catalana, lo que no se respetó en el proceso de desarrollo constitucional posterior bajo la escasamente técnica pero conocida política del «café para todos».

---

<sup>22</sup> En la denominada «transición política», las dos opciones principales fueron las del reformismo interno y la del rupturismo. De facto, triunfó la primera y esta desmenuzó a la segunda; mas, lo cierto es que al margen de «las sombras del sistema constitucional español» (como se denomina la obra crítica colectiva al resultado de esa transición –J.R. Capella 2003– en la que la gran ausente, en nuestra opinión, es la estructura territorial del Estado) el contenido del pacto constitucional reflejado en la Constitución ofrecía elementos normativos vinculantes en el tema territorial cuyo incumplimiento o «superación» todavía estamos pagando.

Se ha repetido con insistencia el que tanto los pactos autonómicos de 1981 como su primera culminación provisional en 1992 fueron opciones políticas legítimas constitucionalmente válidas y permitidas. En nuestra opinión esta afirmación debe matizarse en varios sentidos. Porque lo cierto es que, al margen del semifracaso de algunas opciones importantes consagradas en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, las líneas de fuerza que en ella se contenían, trasunto, a su vez, de los pactos de 1981, se fueron implantando de manera mecánica y directa y, como se apuntaba más arriba, sin tener en cuenta la voluntad de los territorios afectados (y, podríamos decir, contra la voluntad política expresa manifestada en algunos de ellos<sup>23</sup>). Y la más importante de esas líneas fuerza no residía tanto en la igualación competencial (cosa que, como se sabe, no se ha dado plenamente en todos los ámbitos materiales posibles por falta de interés de los territorios afectados ni siquiera después de las reformas estatutarias habidas tras los pactos de 1992) como en la *igualación de la posición jurídico constitucional de todos los territorios*. Con ello se privaba de sentido a uno de los fines pretendidos por la Constitución y expresados en la diferenciación entre nacionalidades y regiones a que se refiere su art. 2: el crear un Estado integrador de territorios con conciencias sociales y políticas diferentes, como el preámbulo constitucional había dejado constancia<sup>24</sup> dotándoles de status político-constitucionales específicos.

L. López Guerra ponía énfasis en ese aspecto de integración como el elemento definidor del modelo autonómico<sup>25</sup> derivado de la Constitución; y en ello coincidimos. Pero, desde luego no es el modelo derivado del proceso de desarrollo constitucional que de facto se ha producido. Este responde mucho más adecuadamente a la visión descrita por E. García de Enterría, uno de los grandes mentores, como hemos señalado, de ese desarrollo: según este autor que rechaza expresamente que tal modelo pretenda restitución o justicia histórica alguna, la autonomía es, ante todo, una técnica funcional de gobierno<sup>26</sup>. Y como tal técnica funcional de gobierno se impuso.

<sup>23</sup> Vid. los relatos de acontecimientos, en C. Garrido López 1999 y AA. VV. 2001.

<sup>24</sup> «Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

<sup>25</sup> «Como consecuencia, la autonomía política no aparece como una técnica optimizadora de valor como la eficacia administrativa o el acercamiento del poder de los ciudadanos, sino como la garantía de mantenimiento de la identidad de unas realidades históricas, nacionalidades y regiones, las cuales se consideran como entres preexistentes y diferenciados», en L. López Guerra 1995, 171 (la traducción del catalán es mía).

<sup>26</sup> «La autonomía territorial es una técnica funcional de gobierno y su apoyo verdadero, más que una hipotética justicia de restitución histórica o cultural, está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les conciernen, derechos que tienen igual quienes se amparan en ciertas tradiciones que los intereses mantienen y afirman que aquellos otros que

Pero, además, se ha impuesto como modelo no sólo de Estado realmente existente, por lo que hemos venido diciendo, sino también como modelo constitucional, dotado, en consecuencia, de la plena normatividad y legitimidad que se predica de nuestra Ley fundamental. Es decir, se ha convalidado por la vía ideológica lo que desde el punto de vista jurídico es de imposible justificación: el atribuir el mismo nivel de legitimidad y fuerza constitucional a las autonomías configuradas en la Constitución que a las configuradas fuera de ella; y formando el mismo bloque (el bloque de la constitucionalidad) se ha elevado a categoría única la conjunción de unas y otras. Por eso sucede que cuando algún autor pretende explicar y justificar jurídicamente ese fenómeno se ve obligado a crear figuras realmente ingeniosas aunque, a nuestro parecer, poco convincentes. Así, M. Aragón (magistrado ponente, dicho sea de paso, en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña) viene a indicar que la peculiaridad de nuestra Constitución es la de ser una Constitución compleja y compuesta porque está formada por normas de rango distinto. Y, en tal sentido, añade que existen unas normas constitucionales primarias y unas normas constitucionales secundarias; y, por lo tanto, un poder constituyente primario y un poder constituyente secundario<sup>27</sup>. En consecuencia, su tesis es que el modelo estatal está perfectamente definido en todos sus rasgos constitucionales aunque le falten algunas cuestiones menores por perfilar; y de ahí deriva de manera expresa su posición general: «Creo que la fórmula constitucional-estatutaria que hemos adoptado se corresponde con una solución política de fondo, que ha sido la determinante de este modelo: la coexistencia de la nación española con las nacionalidades catalana y vasca, principalmente, y por ello la también coexistencia del sentimiento nacional español con los sentimientos nacionalistas catalán y vasco. *Coexistencia que funciona (hasta ahora lo ha hecho) siempre que haya un equilibrio basado en la moderación, es decir, en un perfil bajo de estos sentimientos nacionales y nacionalistas*»<sup>28</sup>. Si, por decisión política de fondo, hace alusión a los pactos políticos postconstitucionales de 1981 y 1992, sin duda alguna, el autor acierta plenamente; si, en cambio, se refiere a la decisión

---

han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres y provienen del común de la estirpe», en E. García de Enterría 1988, 38.

<sup>27</sup> La cita merece la pena recogerla porque, en nuestra opinión, es un buen ejercicio de simulación jurídica en la misma línea en que actúa, según indicábamos, el llamado bloque de la constitucionalidad: «Creo que si superamos el temor a modernizar viejos conceptos y tratamos de adaptarlos a nuestra realidad jurídico-política, no resultaría incorrecto, en consecuencia, hablar en el ordenamiento español de unas normas constitucionales primarias y de unas normas constitucionales secundarias y, por eso mismo, de un poder constituyente primario y de un poder constituyente secundario con sus maneras genuinas de manifestación de voluntad». Vid. en M. Aragón 1995, 184 (la traducción del catalán es mía y las cursivas en el texto citado supra).

<sup>28</sup> *Ibidem*, 186.

política de fondo que expresó en su momento, mediante el supremo texto normativo de la Constitución, el propio poder constituyente, creemos, por la línea de argumentación seguida por nosotros, que yerra. Y hablar de dos poderes constituyentes (¿por qué no tres o más?) no deja de ser una licencia para el desahogo.

Llegamos con ello a lo que aquí se entiende como el punto último de nuestras consideraciones. Retomando la última cita, no creemos que del perfil bajo de los sentimientos nacionales y nacionalistas se tenga que desprender la constitucionalidad de un modelo ni mucho menos su mayor o menor grado de acierto político o social. Es, valga la opinión contraria, justamente al revés; y así lo ha sido durante casi tres siglos: de la conformación constitucional-estatal no ha dependido nunca –y, por lo que aquí se defiende, tampoco ahora– la aceptación o el rechazo estatales de los «perfiles de sentimientos nacionalistas»; y, probablemente, tampoco al revés. Tales llamados sentimientos han constituido –aunque sólo en cierta forma– una variable independiente del sistema porque, en cualquier grado, por una u otra vía, siempre se han encontrado fuera de él. El cambio histórico querido por la Constitución es que esos sentimientos, altos, bajos o medianos formaran parte integrante del propio sistema. *Por eso, de lo que ahora se trata, entendemos, es que han de ser parte del mismo, porque así lo entendió la Constitución o, al menos, una de las versiones que consideramos más razonables de la Constitución.*

Sin necesidad de volver a examinar al detalle la operación de los diversos pactos autonómicos, según se indicaba más arriba y hemos detallado en otro lugar<sup>29</sup>, la fijación del mapa autonómico, la adjudicación de un bloque o patrón competencial común, la dotación general de asambleas legislativas, la creación de un sistema-tipo de gobierno autonómico, los mecanismos, más o menos unitarios, de transferencia de competencias, el reconocimiento generalizado de la identidad jurídica de las diversas comunidades autónomas y la dirección estrictamente jerarquizada de todo el proceso de implantación constituyen los rasgos esenciales del modelo tal y como ha llegado hasta nosotros y tal y como ha explotado en Cataluña.

Se impone, de esta forma y en términos puramente sistémicos, la reforma de la Constitución y la consiguiente determinación constitucional de una estructura estatal compuesta y ya en funcionamiento pero que no puede aún considerarse terminada y coherente.

Por eso, desde tal perspectiva, la nueva generalización de las reformas estatutarias que se produjo a partir de 2006-2007, bajo las mismas pautas normativas y constitucionales que las anteriores, no ha provocado más que la inflación del modelo general y el aumento de los propios desajustes mediante la consabida

---

<sup>29</sup> M.J. Terol Becerra (coord.) 2005, 25-26.

carrera de la homogeneidad competencial e institucional. Sin duda, el problema de la reforma constitucional no es tanto un problema técnico como un problema político; pero, cuando las diversas concepciones de los modelos de Estado dan lugar a un todo inorgánico y enfrentado, parece razonable pensar que es la hora de que se vuelva al camino de concurrencia entre las diversas opciones socio-políticas sobre el punto de partida del pacto constituyente que dio lugar a nuestra actual forma de convivencia.

Y por eso, también, desde una perspectiva doctrinal, tales condiciones políticas no han de marcar límites ni a la reflexión, ni al análisis crítico de nuestras pautas constitucionales: de hecho, salvo que se parta de concepciones perfectamente asumidas y expresas, el resaltar las contradicciones es el primer y necesario tramo de su superación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2001). *El nacimiento del Estatuto valenciano*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.
- AJA, E. (2003). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. 2ª ed. Madrid: Alianza.
- APARICIO, M.A. (1997). «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad». En: GARCÍA HERRERA, M.A. (ed.). *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1995-1996, Vol. II*. Barcelona.
- APARICIO, M. A. (2005). «L'autonomia de Catalunya i l'evolució de l'estat autonòmic». En: VV.AA. *Vint-i-cinc anys de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- ARAGÓN, M. (1995). «L'Estat Autonòmic: model indefinit o model inacabat?». *Revista Autonomies*. 20: 184.
- CAPELLA, J.R. (2003). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 88 de la sesión celebrada el 4 de junio de 1978.
- FERNÁNDEZ, T.R. (1978). *Lecturas sobre la Constitución Española, Vol I*. Madrid: UNED.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1988). «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas». En: *La revisión del sistema de autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991). *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid: Civitas.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (1999). *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Madrid: Tecnos.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. (1979). «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno». *Revista Doc. Adva*. 182: 129.

- LÓPEZ GUERRA, L. (1995). «El model autonòmic». *Revista Autonomies*. 20: 171.
- RUBIO LLORENTE, F. (1989). «El bloque de la constitucionalidad». *REDC*. 27: 24-25.
- RUBIO LLORENTE, F. (2009). «Debate sobre las ponencias». En: *La reforma constitucional: hacia un nuevo pacto constituyente? Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC-TC. Madrid.
- RUIZ ROBLEDO, A. (2004). «Veinticinco años de Estado Autonómico». *Revista de Derecho Político*. 58-59: 715.
- TEROL CERRA, M. J. (2005). «El Estado autonómico *in fieri*». En: *Reforma estatutaria y reforma constitucional*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- VANDELLI, L. (1982). *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- VERNET LLOBET, J. (2002). «La apertura del sistema autonómico». *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. 14: 127-169.