

LA FORMULA ESPAÑOLA PARA LA DESCENTRALIZACION POLITICA DEL ESTADO

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Parejo Alfonso, Luciano, nació en España, es doctor en Derecho Público y catedrático universitario. Fue director del Instituto de Estudios de Administración Local y, actualmente, funge como subsecretario del Ministerio de Administración Territorial. Entre sus publicaciones destacan: *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa; La región y la legislación histórica, del régimen local; Garantía institucional y autonomías locales.*

1. El Contexto Histórico de la Constitución de 1978

España, cuando comienza el octavo año de la presente etapa histórica constitucional, se encuentra inmersa aún en el vasto, complejo y apasionante proceso de reajuste de las pautas de ordenación de la vida social y de radical transformación de la organización política; proceso que continúa acaparando, así, la mayor parte del esfuerzo político y social de la nación española y que tiene, como es obvio, la Constitución de 1978 como punto de referencia.

No hay duda de que, en tanto producto histórico, una Constitución no puede desvincularse de las circunstancias del momento en que se produce su elaboración y aprobación. Por ello, no parece posible obviar un breve análisis descriptivo del contexto en que se desarrolló la transición hacia la democracia, condicionando la solución constitucional y su desarrollo.

La situación de partida podemos sintetizarla así:

a. Absoluta carencia de una tradición democrática inmediata, caracterizada en el plano de los valores sustantivos por una ausencia radical de libertades públicas, especialmente importante en aquéllas directamente conectadas con el sistema democrático de partidos y el pluralismo social y político.

La superación de esa situación se iba a realizar a través de una evolución desde la legislación anterior y, por tanto, de reforma y no de ruptura radical con las instituciones heredadas del antiguo sistema político. Ello no impidió, sin embargo, que el resultado final fuese de una absoluta transformación en todos los órdenes, tanto en el material o sustancial como en el de la

estructura organizativa de las instituciones.

La singularidad de nuestro proceso constituyente marcado por el consenso y su carácter no rupturista no impide, sin embargo, valorar el resultado final desde una óptica eminentemente dinámica y de tendencia evolutiva, cuya consolidación y efectividad dependerán de la pervivencia del modelo en el tiempo.

Así, un hecho parece indudable, y es que la Constitución española de 1978, en cuanto norma jurídica básica del ordenamiento español, implicó un cambio de rumbo sustancial, si no radical, que ha afectado ya de forma más o menos directa al ordenamiento en su conjunto.

Como ocurre con toda Constitución, su texto ha pretendido y pretende regular la vida política global del Estado y de la sociedad, pero su aplicación y efectivo cumplimiento no sólo dependen del texto, sino de quienes lo utilizan como norma de comportamiento político. Son, pues, el conjunto de instituciones sociales y políticas y los ciudadanos quienes asumen la responsabilidad de su vigencia. Sólo comportamientos repetidos engendran pautas, crean instituciones vivas que confirman o excluyen posibles interpretaciones de cómo hay que entender la vigencia de una disposición constitucional,

b. Ya en el plano de la organización, la situación preconstituyente aparecía caracterizada por una estructura del poder público asentada sobre las bases de una profunda centralización.

El sistema diseñado por el régimen anterior respondía esencialmente a una serie de postulados, tales como:

—La reserva al nivel central de la administración del Estado de la casi total capacidad de decisión política y administrativa, con una estricta tutela ejercida por aquel nivel sobre el resto de las unidades orgánicas de la considerada como área administrativa.

La rigidez del sistema no tuvo como contrapartida una efectiva unidad de dirección administrativa, consecuencia lógica de todo sistema que concentra excesivamente la capacidad de dirección y decisión en un determinado nivel, y que por ello tiende a desvirtuarse en un esquema de burocracias autónomas que acaban invadiendo el área de la política gubernamental.

—El desarrollo de una abigarrada red de agentes periféricos desplazados por todo el territorio nacional que, respondiendo a propósitos de desconcentración sectorial de la actividad, contribuyó a la acentuación de la centralización.

Como lógica consecuencia de lo anterior: el progresivo vaciamiento competencial de la administración local, especialmente en el subnivel provincial, con el consiguiente debilitamiento de las diputaciones provinciales, a quienes se desaprovechó en sus enormes potencialidades gestoras.

Finalmente: la instrumentalización, teñida de desconfianza, del nivel básico municipal; fenómeno sobre el que insistiré más adelante.

En realidad, el esquema centralista fue efectivo en mayor o menor grado con relación a aquellas administraciones que, por su carácter institucionalizador de comunidades territoriales menores u organizador de fenómenos de autoadministración corporativa, tenían reconocido, al menos teóricamente, un

cierto grado de autonomía funcional: entes locales, colegios profesionales, universidades, etc. Por el contrario, la centralización fue menos operativa en la realidad de las cosas respecto a los entes instrumentales o auxiliares de la administración central, dotados de personalidad jurídica y actuantes en virtud de la denominada descentralización funcional, lo cual condujo, al amparo de la autonomía gestora existente en la praxis, a una enorme confusión y entrecruzamiento de intereses públicos y privados.

Mencioné antes la minusvalorada posición de los entes locales, que, pese a las retóricas declaraciones de nuestra profusa legislación local, ha sido constante histórica de la organización política española. Ciertamente, si echamos la vista atrás, comprobamos que en el dilatado ciclo histórico que se inicia con el liberalismo gaditano y concluye afortunadamente con la reciente Constitución de 1978, la España contemporánea ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la vivencia y la práctica de un gobierno local robusto y pleno.

Entre nosotros, los municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices, instrumentos terminales de la estructura del poder central, últimos eslabones de la cadena de poder, alumbrados por el conservadurismo o el moderantismo decimonónico, animado por el principio de la unidad de acción en todo el territorio nacional.

✓ En rigor, no ha habido nunca auténticas relaciones políticas y constitucionales de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y hasta administrativa por parte de este último, desarrollado sobre patrones rígidamente centralizadores.

Se trataba de evitar, en cada momento histórico, que los entes locales fuesen instituciones destinadas a expresar una representación de intereses o de ideales políticos propios, con la excepción de las limitadas manifestaciones permitidas por la concepción doctrinaria del *pouvoir municipal*, de ámbito doméstico, que enlazaba con la interpretación iusnaturalista de la entidad municipal.

El proceso de reducción de los municipios y las provincias a simples aparatos administrativos, carentes de verdadera representatividad de sus respectivas comunidades y de reales y sustantivos poderes de decisión, se consuma durante el período franquista hasta alcanzar espectaculares niveles de irracionalidad e ineficacia.

Las notas caracterizadoras del panorama de la administración local resultan difíciles de sintetizar. No obstante, son suficientemente ilustrativas las siguientes:

a. Un uniformismo a ultranza durante este último período de la historia española, que olvidó la existencia de más de 8.000 municipios heterogéneos en población, capacidad financiera y de gestión, asentamiento poblacional, raíz cultural y lingüística, y para los que se renunció a diseñar una decidida política asociativa.

b. Una centralización autoritaria antidemocrática ajena al más mínimo principio de legitimación popular.

c. Una politización, en el sentido peyorativo del término, de los órganos de gobierno locales, sumisamente vinculados a través de la figura del alcalde a la cadena de agentes burocráticos je-

rarquizados al poder central.

d. Finalmente, un vaciamiento imparabile de finanzas, competencias y funciones locales.

El contexto así suscintamente descrito resultaría incompleto de no añadirse un elemento adicional de suma importancia para la presente exposición: el afloramiento, en el momento de la transición política a la democracia, de una vigorosa conciencia regional, que reivindicaba nuevas respuestas organizativas.

La fórmula del Estado burocrático centralizado había cumplido ya su tiempo, siendo necesario un sistema más acorde con la textura real de la colectividad nacional y, en todo caso, más cercano a los ciudadanos en el sentido de apertura a la participación democrática en los distintos niveles y más eficaz en el servicio a las necesidades colectivas. Pero es preciso reconocer que la búsqueda de alternativas al sistema centralista no se justifica en España tanto en la supuesta crisis de esta fórmula organizativa, cuanto en la contestación mantenida desde antiguo en el seno de corrientes ideológicas frontalmente contrarias a la idea del Estado-nación de organización centralizada.

En España los movimientos anticentralistas nacen tempranamente, acompañando al sistema administrativo centralizado desde su misma aparición, con la revolución liberal de Cádiz.

No es ahora el momento de repasar con detenimiento las manifestaciones anticentralistas de la historia española. Baste con señalar que los ensayos pasados de construcción descentralizada del Estado condicionaron a los constituyentes de 1978. Concretamente, del proyecto de Constitución federal de 1873 parece

poder derivarse una particular prevención hacia soluciones abiertamente federalistas, que estaría así en la base de la peculiaridad de la fórmula autonómica finalmente consagrada en la vigente Constitución.

No obstante, es a la solución regionalista sancionada por la Constitución republicana de 1931, a través de la fórmula del denominado "Estado integral", a la que parece debe reconocerse una más directa influencia en el modelo fijado por el título VIII de dicha Constitución, como también la tuvo en su momento en el diseño del sistema regional italiano.

La Constitución de 1931 no impuso la autonomía territorial, sino que la configuraba más bien como un derecho de los territorios interesados en función de sus peculiaridades y tradición histórica. Tal experiencia se truncharía por los cruentos acontecimientos de 1936.

El largo paréntesis impuesto por el período franquista a estos momentos regionales de signo autonomista no logra su desaparición, sino tan sólo el aplazamiento de las soluciones y la radicalización de las posturas en determinadas zonas. En el momento de la transición política, las fuerzas sociales emergen a la realidad política cargadas de reivindicaciones participativas. El proceso que se abre formalmente con la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 —en un difícil equilibrio evolutivo a partir de la legislación anterior— aparece caracterizado por un consenso generalizado sobre la necesidad de retornar, desde un plano estrictamente organizativo, a soluciones de autonomía regional en la convicción de que otros esquemas no servirían para aquellos territorios más reivindicativos, por concurrir en ellos sentimientos de identidad histórica y cultural más arraiga-

dos (especialmente Cataluña y País Vasco). Todo ello sembraba la semilla para la generalización autonómica preparada durante la transición y consagrada por el título VIII de nuestro texto constitucional. La respuesta al centralismo y su crisis sintonizaba así con movimientos reformistas análogos que se estaban generalizando en el resto de Europa. Descentralización y democracia aparecían, pues, como dos ideas estrechamente conectadas.

Así, si la centralización política encontró su amparo y justificación en el dogma revolucionario de la igualdad, hoy la descentralización política y administrativa y el pluralismo de los grupos sociales y las colectividades territoriales que conforman la sociedad civil y el Estado, constituyen postulados inexcusables de la libertad y aun de la igualdad rectamente entendida, que exige tratar desigualmente situaciones desiguales.

La descentralización, vertebrada a través del principio de la autonomía de las colectividades territoriales, se ofrece, así, como la llave maestra hacia nuevas fórmulas de reencuentro y armonía entre sociedad y Estado, realidades ambas tantas veces en pugna por el forzamiento de la primera por la segunda a lo largo de nuestra historia.

Sólo el principio de la descentralización parece permitir, en efecto, salvar la profunda crisis de instituciones y de poder público, que afecta a todos los países de nuestro horizonte jurídico, permitiendo dar un salto cualitativo en la concepción global del Estado.

En todo caso, desde el inicio que convencionalmente arranca en 1977 con la Ley para la Reforma Política, queda claro que el nuevo texto constitucional había de responder, desde el pun-

to de vista sustantivo, es decir, de su orden dogmático o material, a las exigencias más estrictas de los sistemas democráticos actuales.

De ahí la efectiva consagración por el mismo de un amplísimo catálogo de libertades públicas y derechos fundamentales, así como la conformación de la vida sociopolítica sobre la base del pluralismo político, articulado a través de los partidos en cuanto instrumentos de organización y expresión de alternativas diversas dentro del marco constitucional. Todo este orden dogmático, más allá de falsas modestias, representa uno de los más avanzados en el contexto europeo.

Si el acuerdo sobre el orden social sustantivo fue relativamente fácil de alcanzar, no puede decirse lo mismo de la organización territorial del poder público, lo que se explica fácilmente desde las consideraciones anteriormente expuestas.

La “cuestión regional” siempre teñida de connotaciones reivindicativas de signo dramático en la historia española, continúa siendo aún hoy, casi siete años después que el nuevo proceso iniciara su andadura, motor de controversias políticas, cuyo origen se sitúa en una confusa conexión en la conciencia colectiva entre unidad nacional y organización centralizada.

La solución finalmente adoptada y plasmada en la Constitución, resultado de un consenso, fue tachada inicialmente de ambigua, confusa y técnicamente deficiente. El diseño último de la organización estatal no aparecía prefigurado, limitándose a un esquema muy principal, abierto y gradual en su construcción efectiva.

Hoy, que el proceso se ha decantado definitivamente en el sentido de la generalización del fenómeno autonómico en todo el territorio nacional y que los niveles de autogobierno regional han alcanzado progresivamente los techos constitucionales previstos, tenemos la suficiente perspectiva que da el tiempo transcurrido para valorar la acción organizativa del texto constitucional.

Lo dicho hasta el momento permite, a mi juicio, comprender en toda su dimensión el nuevo orden constituido por el texto promulgado en 1978.

II. Las Autonomías en el Estado Social de Derecho

En el orden material, la proclamación fundamental se contiene en el número 1 del artículo 1 de la Constitución, según el cual: "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

Toda la parte dogmática del texto queda prefigurada en este precepto, del que se derivan una serie de consecuencias:

1. La soberanía única del Estado, de la que se parte, sentando así el principio de la unidad nacional y de su indisolubilidad como confirma luego el artículo 2.

2. El Estado aparece calificado simultáneamente como de derecho social y democrático; es decir, de una forma compleja.

No podemos detenernos en la rica problemática que suscita

esta triple calificación que la Constitución hace del Estado. Baste con señalar que la misma comporta la decisión de establecer un modelo estatal que, sin renuncia alguna a la conquista histórica del Estado por el derecho (que hace al súbdito ciudadano dotado de derechos subjetivos susceptibles de resistir a la acción del Estado y reconduce ésta en su totalidad al marco de la legalidad), queda, no obstante, comprometido en el destino mismo de la sociedad en términos de sujeto de un deber positivo de consecución de los objetivos socioeconómicos.

El Estado ha de cumplir, así y simultáneamente, una triple función y un triple objetivo:

- a. Asistencial e intervencionista (Estado social).
- b. Garantía del ordenamiento jurídico: de su vigencia, aplicación y respeto en todo caso por el propio poder público (Estado de derecho), y
- c. Funcionamiento con arreglo a las exigencias democrático-participativas (Estado democrático).

Nuestra Constitución ha intentado así la síntesis entre estas vías y formas de institucionalización y organización de la convivencia política y, pese a que la fórmula pueda ser considerada doctrinalmente contradictoria, desde la perspectiva política y de la *praxis* cuando menos debe entenderse como traslación a las estructuras del poder de la textura pluralista y contradictoria de la propia vida social y mandato de continua búsqueda de la unidad en el equilibrio y la transacción más adecuada en cada momento entre los distintos valores que la integran. De esta forma, las tres calificaciones constitucionales del Estado operan como

valores en interacción permanente; la imagen global del Estado sólo resulta de esta interacción, siendo, por tanto, constitucionalmente improcedente cualquier ponderación de diferencias de rango y eficacia entre dichos valores.

3. Con los requerimientos más específicos del principio Estado de derecho se corresponde el catálogo de libertades públicas y derechos fundamentales establecidos por el capítulo II del título I del texto constitucional, que es, a juicio de todos, uno de los más amplios y progresistas del mundo occidental.

Dicha enumeración goza de la garantía que representan las técnicas de la reserva material de ley (para la regulación de los derechos fundamentales), la garantía constitucional de un núcleo esencial de dichos derechos intangible, incluso para el legislador (actuable con motivo del control de la constitucionalidad de la ley), y el establecimiento de una protección jurisdiccional plena, potenciada por los principios de preferencia y sumariedad, y reforzada (para los derechos fundamentales más ligados a la dignidad y personalidad humana, no así para los vinculados con el orden socio-económico) por el otorgamiento de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de nuestra Constitución.

El principio de Estado social alude, sin duda, a un contenido teleológico o finalista de la acción estatal, en una doble vía:

- Correctora de las desigualdades sociales producidas por el modelo neocapitalista.
- De impulso del progreso económico y de la calidad de la vida, asumiendo aquellas funciones que tienden a asegurar una de-

terminada cobertura vital al individuo y garantizar a éste un contexto vital aceptable.

Que la Constitución haya calificado al Estado como social implica la superación del fin tradicional del ordenamiento estatal: la seguridad jurídica y el respeto a los derechos adquiridos se mantienen, pero, además, se impone al Estado el deber de actuar para remover situaciones de desigualdad, deficiencia, insuficiencia o carencia, con el objeto de la progresión hacia la meta de una sociedad cada vez más avanzada y justa socialmente.

Concreción constitucional inmediata del valor social del Estado es, sin duda, el contenido del artículo 9.2, que dispone:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural”.

El objeto primordial de los deberes positivos de actuación así impuestos (se trata, en efecto y como ha precisado ya la jurisprudencia de nuestro tribunal constitucional, de deberes en sentido jurídico estricto y no meras proclamaciones de simple eficacia moral o política), ha de radicar en las manifestaciones dogmáticas del texto constitucional que expresen objetivos sociales. Se trata de los que la propia Constitución denomina “principios rectores de la política social y económica”, materia del capítulo III del título I, en el que el Estado social encuentra, por tanto, una articulación normativa concreta.

Pese a no tener tales principios *ex constitutione* el carácter de derechos y si sólo de tales principios, cuya eficacia constitucional se agota en la información e inspiración de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos constituyen sin duda auténticas metas a alcanzar por la acción positiva estatal de configuración social, en orden al establecimiento de esa "sociedad democrática avanzada" de la que habla el preámbulo de la carta magna.

Finalmente, la expresión Estado democrático alude justamente a los fundamentos y al modo de gestión del poder público.

La legitimación de todo poder se halla en la voluntad popular y, de este modo, su ejercicio debe tener en cuenta la voluntad popular manifestada.

En este sentido, el principio de participación se reconduce a la fórmula del Estado democrático. Será la intervención de los ciudadanos, de una u otra forma, en el proceso de determinación de las decisiones colectivas, la que constituya al Estado en democrático.

Nuestra carta constitucional viene a reconocer la insuficiente intervención de los ciudadanos en la gestión del poder político y, en consecuencia, prevé y ordena la progresiva expansión de la participación ciudadana. Evidentemente, ello implica superar el carácter netamente defensivo o negativo que las libertades o los derechos públicos subjetivos tienen en el marco del Estado liberal de derecho.

Los cambios socioeconómicos y políticos comunes a los países de nuestro entorno y que nuestra Constitución como pro-

ducto de su tiempo ha reflejado jurídicamente con tanta fidelidad, imponen la localización de la legitimación del poder y de la vida jurídico-pública no ya en el Estado, sino en la estructura social misma y su institucionalización. Por ello, hoy —más que las vías jurídicas formales— la mejor garantía del ciudadano radica en la participación en la vida política, económica, social y cultural y, consecuentemente, la organización democrática de los poderes públicos. Soberanía popular, libertades públicas, participación, están estrechamente imbricados y son elementos inseparables en un Estado social y democrático, lo que supone la negación teórica de la dicotomía Estado-sociedad y la afirmación de la instrumentalidad del Estado-aparato respecto del cuerpo social o Estado-comunidad.

En definitiva, nuestro ordenamiento constitucional ha dejado de considerar al hombre como individuo y ciudadano abstracto, formal e intercambiable, para hacerlo como hombre concreto en situaciones personales específicas.

Sin embargo, hay que ser realista y reconocer que el principio de participación depende en su efectividad de los avatares de la lucha política. Pero también es cierto que la progresiva creación por el derecho de una tupida red de instituciones o enclaves de participación democrática dificulta cualquier involución que, privándola de este elemento añadido de consenso y legitimación, dejaría reducida ésta última a la suministrada exclusivamente por el proceso electoral.

Pues bien, el esquema de las autonomías territoriales que diseña la Constitución española de 1978, constituye en el plano organizativo uno de los elementos más relevantes desde la óptica de la participación.

Si el modelo de sociedad prefigurada es el Estado democrático y social caracterizado por la progresividad igualitaria y participativa, la organización de las instituciones públicas no puede dejar de adaptarse a estas características.

III. El Significado de la Autonomía en la Constitución. El Orden Competencial en el Estado Autónomico

Precisamente por ello, la autonomía de las comunidades autónomas es la única que aparece prevista en el título preliminar de la Constitución, para dejar sentada la compatibilidad de la misma con la unidad nacional y su obligado juego con la regla de la solidaridad entre todas las comunidades autónomas.

Unidad, autonomía y solidaridad no son, claro está, apelaciones vacías a un orden abstracto de valores, sino reglas básicas de ordenación de un sistema nuevo de cuya consagración extrae luego la Constitución soluciones concretas y operativas.

La unidad es un punto de partida necesario para la existencia de la autonomía. Un ordenamiento formado en ejercicio de la facultad de disposición sobre sí misma de una comunidad organizada, sin que exista un punto de referencia superior que limite sus facultades dispositivas, no es un ordenamiento autónomo sino soberano. Sólo puede hablarse de autonomía en el marco de un ordenamiento más general, que comprende el propio ente autónomo: El tribunal constitucional se ha preocupado de expresar esta idea en la primera ocasión que ha tenido para ello (sentencia de 2 de febrero de 1981): "Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de

autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”. El principio de unidad es, además, justificación última de los límites de los que se sirve la propia Constitución para ordenar todo el sistema de funcionamiento de autonomías territoriales, siendo el fundamento último de los poderes concretos que el texto reserva al Estado central.

No son menos ricas las consecuencias de la consagración constitucional del principio de autonomía. Al incorporarlo como regla de ordenación territorial del Estado, la Constitución permite no sólo que las comunidades infraestatales generen sus propios ordenamientos, sino que reconoce también a los entes autónomos capacidad de dirigir y orientar política y administrativamente su propia comunidad, elegir opciones y seguir directrices propias, distintas incluso a las fijadas por los órganos estatales nacionales. Además, la Constitución regula directamente los módulos de dicha autonomía y las garantías relativas al ejercicio de los poderes correspondientes, pese a que en parte remita el texto a una operación ulterior de delimitación competencial a través de leyes estatales.

Ambos principios, unidad y autonomía, perfilan el diseño constructivo del nuevo ordenamiento territorial del Estado, que responde básicamente al siguiente esquema:

a. En virtud del principio potestativo, la Constitución no diseña el mapa regional (es decir, el número y demarcación de las comunidades autónomas), sino que permite que el Estado se regionalice a medida que se vaya manifestando la libre inicia-

tiva de los correspondientes territorios. Esta iniciativa se otorga a éstos a través de sus representantes, tanto los parlamentarios por las correspondientes circunscripciones como las entidades municipales y provinciales radicadas en los mismos.

b. En virtud del principio dispositivo, la Constitución no fija tampoco el ámbito competencial exacto de las comunidades autónomas, de modo que son éstas a través de sus estatutos, quienes disponen lo más conveniente respecto de su organización y respecto de las competencias que en el marco constitucional asumen.

La Constitución establece formalmente en sus artículos 148 y 149 un doble listado de materias (referidas, en principio, uno a las imputadas al círculo de intereses de gestión autonómico y otro a las reservas al Estado, en el sentido de poder central). Ahora bien, el texto constitucional sólo configura verdaderas competencias en relación con las materias pertenecientes en todo caso a éste último, de suerte que su elenco competencial juega como techo máximo o límite para el proceso de asunción de competencias por las comunidades autónomas, siendo el espacio restante susceptible de plena descentralización en éstas. El doble listado juega, pues, exclusivamente como prescripción transitoria que precisa el límite de las llamadas autonomías de segundo grado, a que aludiremos seguidamente.

Lo cierto es que, sin perjuicio de los mecanismos que la Constitución habilita para reintegrar a la unidad el ordenamiento jurídico general (leyes básicas, leyes-marco, programas, planes, coordinación, etc.), una vez aprobada su norma institucional básica que es el estatuto, las comunidades autónomas se sitúan en posición de separación para el ejercicio de sus competencias.

Los estatutos, pese a su especial procedimiento de elaboración, son, conforme prescribe el artículo 147 de la Constitución, leyes orgánicas estatales.

Dos tipos de comunidades autónomas, por el modo de acceso a la autonomía, distingue la Constitución. Dos procedimientos se regulan en efecto para dicho acceso:

—El de los territorios que habían plebiscitado históricamente estatutos de autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) o los que, aun no habiéndolo hecho, fueron objeto de una ley orgánica de delegación o cumplieron determinados requisitos de orden procedimental (especialmente un específico referéndum aprobatorio de la iniciativa autonómica), estando habilitados todos ellos para asumir desde el principio el techo máximo competencial constitucionalmente permitido (Valencia, Canarias y Andalucía).

—Otro, menos exigente para el resto de los territorios y a través del cual únicamente se pueden asumir estatutariamente las competencias de la lista del artículo 148 de la Constitución, debiendo transcurrir cinco años para que, vía reforma estatutaria, pueda llegar a alcanzarse aquel techo máximo (Asturias, Aragón, Extremadura, Cantabria, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra, La Rioja y Baleares).

Esta diferenciación, unida a la complejidad y carácter abierto del título constitucional sobre la organización territorial del Estado, produjo tensiones políticas que hicieron temer el fracaso y paralización del proceso autonómico. El acuerdo general de las fuerzas políticas fue capaz de superar la crisis institucional, siendo decisivos al respecto los pactos suscritos el 31 de julio

de 1981 entre los dos partidos mayoritarios de aquel momento (UCD y PSOE). Dichos pactos autonómicos se firmaron con el soporte técnico de un informe elaborado por una comisión de expertos en asuntos autonómicos, constituyendo un elemento homogeneizador y de racionalización del sistema.

La estructura del Estado se decantó finalmente por la generalización de las autonomías, diseñado definitivamente el mapa autonómico con diecisiete comunidades autónomas, lo que supuso, en fin, el cierre del período constituyente al quedar establecido el ritmo temporal de construcción del nuevo Estado de las autonomías. Los pactos generalizaron, además, la organización básica de todas las comunidades autónomas, a través del esquema del artículo 152 de la Constitución, en Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, y revisaron los procedimientos de transferencia de competencias, aplicando criterios de simultaneidad para facilitar la reforma de las estructuras administrativas.

En el momento presente se ha culminado ya el proceso de traspasos con la mayoría de las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas se perfilan, pues, como instituciones básicas del Estado,* directamente protegidas por la Constitución, a través de las mismas técnicas que protegen a ésta como norma jurídica y de ahí que sean residenciables ante el tribunal constitucional sus acuerdos, sean o no legislativos. El tribunal, así, está jugando un decisivo papel en el diseño autonómico en su función de intérprete constitucional.

*En 1986, las comunidades autónomas gestionan cerca de dos billones de pesetas y cuentan con 36,000 funcionarios. Son dos datos significativos.

Expuesto así el diseño básico del orden autonómico, nos resta por realizar tan sólo una somera valoración política global del proceso.

En este sentido, puede decirse que la generalización del proceso y la plenitud política que significan las elecciones regionales, marcan el comienzo de una nueva etapa en que por fin se encuentra la pluralidad de la nación española con una estructura institucional que la reconoce y garantiza dentro de la unidad. El fenómeno tiene una trascendencia capital para la estabilidad del futuro español. Lo tiene también, desde luego, en el plano constitucional y estatutario, pero lo tiene además en el plano de la realidad, de la que la dimensión jurídica es un reflejo aunque también sea su espuela.

La experiencia pone de relieve que una nueva clase política se está formando en las, en otro tiempo, abandonadas regiones. Hemos visto a políticos hacer la opción por las asambleas de las comunidades o sus consejos de gobierno mejor que por las Cortes generales de la nación. Hay ya una función política que realizar en las comunidades autónomas y hay una clase política dispuesta a trabajar en sus ejercicios. Ello, lejos de ser malo, ha de ser enormemente beneficioso para España, no tanto por el hecho de su crecimiento sino por el hecho de su distribución. El Estado absoluto, primero, con la aparición de la Corte y el desplazamiento de la vida política a la misma y, sobre todo, el Estado centralista y unitario napoleónico, con la centralización, no sólo acabó con cualquier atisbo de descentralización del poder, sino que acabó con la existencia de las clases dirigentes en la periferia y condujo a una clase política macrocéfala y capitalina que contribuyó al despoblamiento de los territorios periféricos y a la desarticulación del país.

Que cada región tenga una clase política que crece sobre unas funciones reales de autogobierno y que, porque las tienen, permanece afincada en su comunidad, ha de suponer una importante ruptura en los hábitos y en las consecuencias de un Estado centralista. Entre esas consecuencias no son las menos importantes las demográficas y migratorias. Van a ser elementos de fijación de la población y por tanto de un reparto más equilibrado de la misma. Vamos a asistir —estamos asistiendo— a la aparición de una burocracia que trabaja en la propia comunidad y en la que la carrera administrativa va a ofrecer en estos próximos años enormes posibilidades de promoción a los funcionarios, que en ocasiones habían terminado en un proceso de hacinamiento por hacer tareas de carácter puramente rutinario y distanciados de los beneficiarios de su propia actividad.

Vamos a ver también paralelamente la aparición de una nueva burocracia en el Estado volcada hacia tareas de prospección, planificación y coordinación, de una burocracia en que la imaginación y la creación han de sustituir a la rutina y ello por la fuerza de las propias funciones que tienen que realizarse.

Por fin están las consecuencias puramente políticas: la capacidad de decidir, de elegir, de responsabilizarse de la propia gestión y también la capacidad de equivocarse. La realización de sus propias aspiraciones culturales, lingüísticas, etc. Todo lo que constituye en definitiva la razón de ser última del acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España.