

¿UN ESTADO FEDERO-REGIONAL? (CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMA TERRITORIAL DEL ESTADO, SEGÚN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN APROBADO POR LA CÁMARA BAJA DEL PARLAMENTO ESPAÑOL). *

Gumersindo Trujillo

Catedrático de teoría del Estado y
derecho constitucional.
Universidad de La Laguna

SUMARIO: *Introducción.* I). *Presupuestos políticos y constitucionales:* 1. Sobre la transición política. 2. Fundamentos políticos y límites objetivos del autonomismo. 3. Sobre las soluciones constitucionales. II). *El proyecto constitucional:* 1. El Estado federo-regional. 2. El dualismo autonómico. 3. Otros relevantes aspectos del modelo autonómico propuesto. 4. Observaciones críticas. III). *Apéndice.*

Introducción

La culminación del proceso de profundos cambios políticos que vive hoy nuestro país, presupone la aprobación y entrada en vigor de la Constitución que actualmente se elabora, así como la remodelación de nuestras instituciones políticas en los términos que en ella se determine. Este es un dato del que resulta obligado partir para comprender adecuadamente las soluciones constitucionales que hoy se gestan, entre las que ocupan muy destacado lugar las que se refieren a la *organización territorial del Estado*.

Acertar en el establecimiento de un modelo de *descentralización política* que, en el nivel constitucional, solucione adecuadamente el delicado problema de la integración democrática de las comunidades diferenciadas en que se halla estructurada la nación española, es sin

* Versión revisada de la ponencia presentada al *Encuentro de constitucionalistas españoles y mexicanos*, organizada por la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, durante los días 26 al 30 de junio de 1978.

duda uno de los más difíciles cometidos que ha debido afrontar nuestro legislador constituyente en esta esperanzadora etapa de tránsito de la autocracia franquista a la democracia pluralista.

El problema no es nuevo. La novedad, en todo caso, hay que buscarla en el singular contexto político, interno e internacional, en que renace la cuestión para la que se han debido idear fórmulas relativamente originales, aunque no exentas de problematicidad, según tendremos ocasión de ver.

Hay, como es sabido, una especie de constante en los períodos democráticos de nuestra historia contemporánea, consistente en una clara proclividad por la descentralización política. Así ocurrió con el impulso prevalecientemente periférico de la revolución liberal, entre 1808 y 1868. Así también con nuestras dos experiencias republicanas, "federal" la una (1873) e "integral" la más reciente (1931). Así, por último, está ocurriendo en el proceso de cambio del que somos testigos.

Lo nuevo en nuestra situación presente reside no sólo en la aparente contradicción que se da entre *la intensidad de la demanda autonomista y la búsqueda de fórmulas consensuales*, y por tanto moderadas, a que luego nos referiremos, sino además en el hecho de que la actual edición de esa constante de los ciclos progresistas de nuestra historia se inscribe en el fenómeno más amplio representado por la *generalizada tendencia a abandonar el unitarismo centralista* y sustituirlo por un modelo político ampliamente descentralizado, común a las democracias pluralistas europeas de nuestro tiempo. Italia, Alemania, Bélgica, Inglaterra, son ejemplos harto elocuentes. Especial significación tienen ciertamente en este orden de ideas las experiencias italiana y alemana; como significativos son también los casos de la Gran Bretaña e, incluso, de Francia, ejemplos respectivamente de la intensidad de la onda descentralizadora que alcanza con sus efectos a la cuna del *self-government*, y conmueve la incommovible patria del centralismo.

La mera constatación de este hecho debe advertirnos de la conveniencia de no considerar los supuestos en los que hoy se expresa en España el afán políticamente descentralizador de modo aislado, sino más bien como la expresión hispana de un fenómeno que afecta profundamente a la capacidad de respuesta de las democracias pluralistas frente al reto de las sociedades avanzadas en el presente momento histórico. Por eso, cualquier intento de aproximación a la comprensión de la entidad y significado de las demandas anticentralistas

que hoy recibe nuestro Estado, así como de las posibilidades de asimilación e integración de las mismas en la remodelación democrática de nuestras instituciones políticas actualmente en curso, no debe perder de vista esta dimensión profunda del problema. Dicho de otro modo la: magnitud de los problemas que hoy se plantean en el País Vasco y Cataluña, no debe hacernos perder de vista que es misión ineludible de nuestro constituyente —además de la integración democrática de las citadas comunidades— organizar democráticamente el Estado, cometido que en nuestro tiempo presupone inevitablemente la generalizada descentralización del poder del mismo.

Por estas razones, nuestro análisis de las soluciones concretas propuestas por el constituyente español que, al haber rebasado ya la primera fase del *iter* parlamentario consistente en su aprobación por la Cámara baja, no sufrirán presumiblemente alteraciones radicales, va precisado de una primera parte en la que se formulan unas consideraciones sobre la singular transición política española y sus consecuencias para el proceso que nos ocupa; sobre la entidad y los límites de las demandas autonomistas, así como una sucinta mención de los tratamientos constitucionales posibles como marco de referencia en el que se ha de situar el análisis del modelo autonómico propuesto por el Congreso de los Diputados.

I. *Presupuestos políticos y constitucionales*

Una breve referencia a los presupuestos políticos de los que parte nuestro legislador constituyente, nos permitirá ponderar las dificultades que obstan a la simple adopción de los modelos constitucionales conocidos, lo que le ha llevado a elaborar fórmulas de relativa originalidad.

1. *Sobre la transición política*

El cambio político que hoy vive España ofrece características singulares respecto de otros conocidos procesos de tránsito de una autocracia a una democracia pluralista. Mientras en otros países un proceso de esta naturaleza ha estado conectado con el resquebrajamiento de la estructura del Estado subsiguiente a una derrota militar (Alemania e Italia), o a una revolución (Portugal), en el caso

español *subsiste en su integridad el aparato del Estado* (aún cuando éste se halle afectado de la imperiosa necesidad de proceder a sustanciales transformaciones, como condición de supervivencia).

De este modo, asistimos a un proceso de cambio político de difícil acomodo en las categorías habitualmente manejadas para la catalogación de estos procesos, puesto que en nuestro caso no se trata de un simple desarrollo de las virtualidades de un sistema (reforma), ni tampoco supone la creación *ex novo* de un sistema en radical desconexión con el que le precede (ruptura), aun cuando —y ésto es lo verdaderamente significativo— en la medida en que se avanza y profundiza en el proceso transformador, *lo que empezó siendo reforma, tiende a devenir radical ruptura*.

De este original proceso nos interesa ahora destacar el hecho de la pervivencia de un aparato estatal, incólume aunque carente de la legitimidad, lo que determinó una singular situación en la que el diálogo franco y civilizado entre el gobierno y las fuerzas políticas y sindicales se ha impuesto felizmente como la más racional de las alternativas, generándose de esta suerte un proceso de progresiva legitimación democrática de las instituciones políticas.

Pues bien, este particular punto de partida es el que ha producido el consensualismo y la voluntad negociadora que hoy presiden la vida política española.

Y justamente es este espíritu y esta voluntad lo que permite explicar tanto el *fenómeno pre-autonómico*, como la *generalizada aceptación de un Estado cuasi-federal*, sin que su solo enunciado provocase en amplias capas de la población ese patológico sentimiento que precede a la emergencia de algún nuevo salvador de la patria en peligro...

La pervivencia del Estado hizo imposible, tras las elecciones generales, cualquier intento de acudir a las vías de hecho para recuperar perdidos estatutos, al tiempo que ha servido para canalizar la inquietud autonomista hacia unos regímenes provisionales que, si bien hasta ahora —y con la excepción de Cataluña y el País Vasco— poco han contado en la vida política española, sí han servido al menos para frenar impaciencias y para prefigurar por una vía negociada el mapa autonómico de España.

En todo caso, la provisionalidad misma de estos regímenes hace gravitar sobre el constituyente las expectativas autonómicas.

2. *Fundamentos políticos y límites objetivos del autonomismo*

En este sentido, las dificultades que el legislador constituyente ha de afrontar para alcanzar la adecuada solución constitucional provienen de modo principal de la situación contradictoria en que dicho legislador se encuentra en la medida en que *debe afrontar una fuerte, compleja e irreductible demanda anticentralista*, en tanto que, por otra parte, *no pueden rebasar los condicionamientos objetivos que limitan su campo de acción*, dado que las fuerzas parlamentarias tienen en su propia consolidación y arraigo un objetivo absolutamente prioritario y operan dentro de un marco que no pueden rebasar, so pena de frustrar el experimento democrático en curso. Lo cual, expresado en otros términos, quiere decir que los partidos con representación parlamentaria de ámbito nacional —además de no escatimar esfuerzos para resolver los problemas vasco y catalán— favorecerán los restantes planteamientos autonomistas en tanto la proliferación de poderes territoriales autónomos no suponga, a su juicio, un peligro serio para el proceso democrático en curso ni afecte a su propia existencia, entidad y/o intereses partidistas.

2.1. *Fundamentos políticos del anticentralismo*

La presión anticentralista se nutre de manera principal en estas fuentes:

A) *Las demandas autonomistas que formulan las nacionalidades y regiones*. Por una parte, nos encontramos con unas comunidades de acusada personalidad cultural e histórico-política —Cataluña, País Vasco, Galicia— que quieren ver constitucionalmente reconocidas sus singularidades específicas y garantizado su derecho a organizarse como “nacionalidades” (llegando incluso, en sus expresiones más radicales, a reclamar la constitucionalización de un “derecho de autodeterminación de los pueblos del Estado español” que pugna claramente con la soberanía de éste). Por otra, el recelo de las restantes zonas del territorio español prestas a adquirir la condición de “región autónoma” para no verse relegadas a un papel secundario en el concierto nacional (albergando la mayoría de ellas la esperanza, más o menos fundada, de encontrar en la organización autonómica un instrumento eficaz para luchar por su propio desarrollo

socioeconómico). Correlación que, sin embargo, no debe extremarse por cuanto ni los motivos económicos están ausentes de las reivindicaciones catalanas, vascas y gallegas (sino todo lo contrario), ni los autonomismos de Aragón, Valencia, Andalucía o Canarias, pongamos por caso, se hallan carentes de toda fundamentación histórica y sociocultural.

B) *Las exigencias democráticas y la defensa del protagonismo estatal.* Junto a la demanda autonomista hay que situar como importante factor de descentralización política —al menos en el nivel teórico— la consideración de la misma como un presupuesto insoslayable de una democracia pluralista que quiera responder a las complejas exigencias de una sociedad avanzada. Por exigencias de su propia naturaleza y de los objetivos que asume la democracia pluralista ha de propender necesariamente —si ha de esquivar el riesgo de esclerosis de su periplo histórico— a la descentralización política, basada —entre otros expedientes institucionales— en la organización de poderes territoriales autónomos. La andadura histórica de estas democracias ha evidenciado las posibles disfuncionalidades democráticas del régimen representativo, como consecuencia de la tendencia centralizadora que estos regímenes han seguido en su trayectoria, combinada con la incidencia de fenómenos tan conocidos como la partitocracia, el elitismo político y el burocratismo. Por estas razones puede afirmarse —sin desconocer con ello el valor que en el pasado tuvo la centralización democrática en la lucha contra los privilegios locales— que, en las sociedades avanzadas, la búsqueda de la democracia conduce a la descentralización política.

Pero la importancia de esta descentralización en cuanto vehículo de credibilidad y, a fin de cuentas, de consolidación y arraigo del sistema democrático, no aparece debidamente ponderado en nuestro panorama político, lo que puede ser fuente de importantes consecuencias negativas.

Debe advertirse, no obstante, que un factor de esta naturaleza pudiera operar en nuestra escena política, no por supuesto como instrumento de lucha conscientemente utilizado contra las aludidas disfuncionalidades democráticas a que hoy conduce un régimen representativo centralizado, sino como consecuencia del “interés nacional” en defender el protagonismo del Estado a través de la neutralización de la excesiva presión de las nacionalidades o de algunas de ellas, mediante el equilibrio resultante de la generali-

zación de las instituciones pre-autonómicas. Pero la orientación con que el proyecto constitucional ha regulado las consecuencias de la disyunción nacionalidades/regiones induce a pensar que la política pre-autonómica es una política más “de gobierno” que “de Estado”. Lo cual, dicho de otro modo, quieren significar que el objetivo del constituyente no es tanto la generalizada descentralización territorial del poder del Estado, sino solamente la integración de los nacionalismos vasco y catalán.

2.2. Límites objetivos del autonomismo

Y es que, en efecto, las tendencias descentralizadoras chocan en cierto sentido con importantes obstáculos que no conviene subvalorar. Si se acepta que *la descentralización política comporta una redistribución del poder y de los recursos del Estado*, lo primero que se observa en el panorama político español son estos tres importantes fenómenos: a) la incompatibilidad objetiva que media entre el binomio democracia/descentralización, y los intereses objetivamente propios de los partidos políticos de ámbito nacional; b) el desfase entre el autonomismo que realmente puede existir en las comunidades territoriales que integran la sociedad española y su representación parlamentaria; c) la contradicción entre los propósitos descentralizadores y el proceso de concentración espacial de la población y los recursos.

A) Parece evidente que la descentralización territorial del poder, concebida como postulado esencial de una democracia pluralista avanzada (en cuanto antídoto contra la partidocracia, el elitismo y el burocratismo a que ya se ha hecho referencia) puede entrar en una situación de cierta conflictividad objetiva con los partidos políticos de ámbito nacional, en la medida en que los objetivos perseguidos por estas fuerzas políticas dependen en su consecución de la capacidad organizativa y del grado de competitividad que las mismas logren alcanzar. De aquí que dichos partidos se vean inclinados, no sólo a concentrar la *dirección partidista* (con la consiguiente acentuación de su carácter oligárquico), sino además a *propiciar el escenario político más adecuado* para su confrontación con las restantes fuerzas, perspectiva en la que la tendencia redistributiva del poder puede encontrar un fuerte freno en la valoración positiva de un poder central al que ya se tiene un importante acceso, bien por-

que se esté en el gobierno, bien porque desde la oposición se participe de un modo sustancialmente eficaz en la conformación de la voluntad del Estado.

Con estas afirmaciones, entiéndase bien, no tratamos de hacer ningún proceso de intenciones buscando una falta de correspondencia entre los intereses específicos de una clase política en formación y las exigencias de las bases de las fuerzas políticas en condiciones de integrarse en dicha clase. Tan sólo apuntamos a algo que está más allá de todo subjetivismo, como es la necesidad en que se encuentran los partidos políticos que acaban de comparecer en nuestra escena política de consolidarse y configurarse como alternativas válidas de poder.

Por lo demás, no debe minimizarse el riesgo de desestabilización del proceso democratizador en curso, de producirse una voluntad descentralizadora dispuesta a rebasar unos límites razonables y que, como consecuencia de ello, se vea el ejército en la necesidad de abandonar la estricta neutralidad política que hasta el momento mantiene.

B) Por otra parte, es muy probable que el autonomismo realmente existente en las comunidades diferenciadas que integran la nación española, no haya alcanzado su adecuado reflejo parlamentario. Hay algunas zonas del país para las cuales puede afirmarse una clara subrepresentación del autonomismo. Por ejemplo, según datos del profesor Linz, las actitudes de signo autonomista en Canarias o en Galicia —que no obtuvieron ninguna representación de grupos autonomistas— alcanzaban en 1977 porcentajes del 61.6% y del 48%, respectivamente. Cierto que dentro del gran vencedor de ambas zonas (la UCD), por ejemplo, figuran partidos autonomistas. Pero no lo es menos que la evidente improvisación organizativa con que nació dicha fuerza en las indicadas zonas —por seguir con los ejemplos canario y gallego— aconseja imputar el éxito ucedista al fuerte tirón gubernativo y centralista de la campaña.

Claro que no conviene extraer consecuencias precipitadas de constataciones de este tipo, pues es evidente que en las actuales Cortes las minorías catalana y vasca, por ejemplo, están obteniendo ventajas políticas y constitucionales que no guardan proporción con el valor numérico de ambas. Pero no hay que pasar por alto, pongamos por caso, el hecho de que dichas Cortes, en la significativa materia electoral, han atendido más a la reproducción del sistema

de partidos resultante de las pasadas elecciones generales, que a favorecer la expresión de las fuerzas políticas de las comunidades autónomas. Advirtiéndose que si se alude a este tema no es para expresar un juicio, positivo o negativo, sobre dicha actitud, sino para destacar un hecho, por lo demás bien patente en la normativa electoral —tanto municipal como general (artículo 63 del proyecto constitucional) — aprobada por las mismas.

C) Sobre la contradicción entre los propósitos descentralizadores y el proceso de concentración espacial de la *población* y de los *recursos*, bástenos con indicar que los informes más recientes y solventes (Banco de Bilbao, 1976) ilustran claramente la progresividad de este fenómeno y el fracaso de las políticas correctoras puestas en práctica. Se trata de un fenómeno que debería estar en un plano destacado en las preocupaciones del constituyente, dado que dicho binomio, en un sistema democrático, equivale a otro —poder/poderío— cuya alta concentración espacial puede afectar seriamente a la estabilidad de los equilibrios sobre los que se basa una democracia pluralista.

Piénsese que en menos de la décima parte del territorio español (correspondiente al triángulo Madrid-Barcelona-Bilbao) hoy se concentra aproximadamente la tercera parte de la población y de los ingresos nacionales. Exactamente, los porcentajes del total nacional son los siguientes:

	<u>Territorio</u>	<u>Población</u>	<u>Ingresos</u>
Cataluña:	6.32%	15.81%	20.15%
País Vasco (con exclusión de Navarra)	1.43%	5.74%	7.85%
Madrid (provincial):	1.58%	12.20%	3.80%
Suma:	9.33%	33.75%	31.80%

3. Sobre las soluciones constitucionales

Para la resolución del problema de dotar al Estado de una estructura territorial adecuada a las demandas autonomistas, es evidente que el legislador constituyente tiene a su alcance los conocidos modelos del *Estado federal* y del *Estado regional*. Ahora bien, la opción

por una de estas formas estatales en el contexto español actual plantea importantes problemas, contemplados sin duda por el Congreso de los Diputados al orientar sus esfuerzos hacia una solución que cristaliza en un modelo híbrido que participa de los caracteres de ambas formas estatales.

A) *Las opciones federal y regional. Proximidad de ambas.* Hasta cierto punto, este modo de proceder puede considerarse inevitable, por cuanto:

a) Para los nacionalismos catalán y vasco, un *Estado regional* —según el modelo español de 1931 o el italiano actual— resulta del todo insuficiente para albergar las “nacionalidades” que ellos defienden, irreductibles por definición al concepto de “región autónoma” en que se basa dicho Estado.

b) Por otro lado, la opción por un *Estado federal* hubiera encontrado importantes resistencias intra y extra-parlamentarias, debiéndose tener presente a este respecto no sólo que la identificación de “federalismo” y “cantonalismo” goza en nuestros sectores conservadores de un innegable arraigo, sino sobre todo que la difusión de una concepción moderna del federalismo que destaque el paso del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo” es muy escasa hoy en España.

En nuestros días, en efecto, no es posible enfocar el federalismo desde el prisma del “acuerdo” o “pacto” entre entes soberanos (como fue en su origen histórico). Entre otras razones (por ejemplo, la de que también puede surgir un Estado federal como consecuencia del proceso de transformación de un Estado unitario), porque la evolución centralizadora experimentada por los estados federales ha convertido a los Estados miembros en dialogantes —no sobre la oportunidad o conveniencia de ser o no miembros de una federación— sino sobre la distribución equitativa de los recursos públicos disponibles.

Tampoco es válido el argumento según el cual: “para qué ocuparse del federalismo, si los Estados federales evolucionan hacia la unidad”.

No está debidamente probado que los Estados de este tipo evolucionen hacia su desaparición como consecuencia de un insoslayable proceso centralizador. Esta fue una tesis defendida por algunos es-

tudiosos al final de la Segunda Guerra Mundial. Pero, un tercio de siglo más tarde, no parece estar confirmada por los hechos.

Cierto que la evolución más reciente de los Estados federales —USA, República Federal de Alemania, por ejemplo— acusa un evidente crecimiento de los cometidos del Estado central o federal, como consecuencia de las nuevas responsabilidades socioeconómicas que hoy tiene que asumir en general el Estado.

Pero este fenómeno está muy lejos de expresar el fin del federalismo. Tan solo es un reflejo de la necesaria transformación que debe experimentar un Estado federal para ser compatible con un cierto tipo de democracia sustancial o material. La prueba de ello es que, paralelamente, se desenvuelven formas de cooperación de los Estados-miembros entre sí y entre éstos y el Estado central o federal, compatibles con las funciones de impulso, coordinación y control que cumple este último. Todo lo cual da lugar a lo que ha denominado un “federalismo cooperativo”: el federalismo continúa siendo sustancialmente “pactista”. Sólo que el pacto o acuerdo aparece hoy referido no tanto al proceso formativo del Estado federal, sino a su permanente funcionamiento, con lo que, del pacto federal de integración, se ha pasado al pacto como acuerdo negociado sobre la distribución equitativa de los recursos públicos.

Este hecho tiene una importancia excepcional para la democracia, puesto que supone la mejor alternativa al clásico principio de “separación de poderes” (frecuentemente disminuido hoy en su eficacia práctica, como consecuencia de la incidencia de los sistemas de partidos organizados y disciplinados). En esta perspectiva, federalismo significa “división territorial” del poder como alternativa teórica y complemento práctico eficaz a una “división funcional” relativamente inoperante.

Por lo que respecta al Estado regional digamos que la evolución de las formas estatales regionales ha evidenciado la necesidad de incrementar las formas de cooperación entre el Estado y las regiones con el fin de favorecer el desarrollo de las experiencias autonómicas particulares y, con ello, la profundización en la democratización del sistema político en su conjunto y que, como consecuencia de ello, los sistemas regionales se desarrollan en un sentido que los aproxima grandemente a las formas federales en su presente nivel evolutivo. De aquí que —constatando la necesidad de una actuación coherente de la descentralización territorial en el Estado regional— haya podido decir la pérgola que nada excluye que “progresando

en direcciones opuestas, federalismo y regionalismo alcancen un punto de sustancial convergencia”.

B) *El modelo propuesto*. Digamos, finalmente, y en relación con esta referencia mínima a las opciones posibles, que la solución propuesta por el Congreso de los Diputados parece obedecer a estos tres principios:

Primero: no definir expresamente la forma territorial del Estado.

Segundo: establecer un tratamiento diferenciado de dos tipos de autonomía, en congruencia con la diversidad de las situaciones reales desde las que la misma es reclamada.

Tercero: atenuar el riesgo de agravios comparativos entre las nacionalidades y las regiones, no cerrando a estas últimas el acceso a la autonomía máxima, adoptando al efecto una solución de cierta flexibilidad.

El análisis que sigue pretende caracterizar en sus líneas más destacadas el modelo resultante de tales principios, así como la fidelidad —no siempre estricta, según veremos— con que el constituyente los ha desarrollado.

II. *El proyecto constitucional*

El constituyente español, como resulta de lo expuesto, ha debido afrontar el problema de la organización territorial del Estado bajo las contrapuestas exigencias —no necesariamente contradictorias entre sí— de *preservar la unidad de la nación española* y de *reconocer, garantizar y regular el derecho a la autonomía de las distintas comunidades de que aquélla se integra*. El resultado ha sido un modelo de organización territorial del Estado de difícil adscripción en relación con el binomio Estado federal/Estado regional habitualmente manejado por el derecho constitucional para clasificar los distintos supuestos de descentralización política, puesto que participa de las características propias de uno y otro.

Quizá fuera por eso conveniente emplear un neologismo —Estado “federo-regional”— expresivo del entrecruce de concepciones fácilmente perceptibles en los trabajos del constituyente y en sus resultados.

Todo esto resultará mucho más comprensible una vez que haya-

mos expuesto las líneas más salientes de la regulación contenida en el Proyecto de Constitución.

1. *El Estado federo-regional*

La futura Constitución excluye la hipótesis de una sustitución del actual Estado unitario por una pluralidad de Estados (un Estado federal, por ejemplo), puesto que, según expresa el artículo primero, “España se constituye en un Estado social y democrático...”, etcétera, idea en la que abunda de nuevo el afirmar que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”, y que “la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”. Ahora bien, esta unidad del Estado, reflejo de la “indisoluble unidad de la nación española”, es compatible con el reconocimiento del “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran” (artículo 2), lo que recatemente interpretado quiere decir, a nuestro juicio, estas tres cosas, al menos:

Primero: que para el constituyente, la nación española es una realidad sociológica a la que en el plano jurídico político corresponde un Estado cuyo poder soberano expresa la voluntad del pueblo español (en los términos del artículo 6 —respecto de los partidos políticos— y disposiciones concordantes: iniciativa popular —artículo 81, 4—; referéndum —artículo 86—, etcétera).

Segundo: que dicha nación engloba dos tipos de formaciones sociohistóricas —las “nacionalidades” y las “regiones”— las cuales, en uso al “derecho a la autonomía” que se les reconoce por la constitución, pueden disfrutar de un grado más o menos amplio de autogobierno, en los términos regulados en el título VIII (y disposiciones concordantes).

Tercero: que este “derecho a la autonomía” —no otorgado ni concedido por el Estado, sino *reconocido* por la Constitución— aparece como un derecho *subordinado a la soberanía*, tanto por la determinación de su contenido (que no puede alcanzar a las competencias que el Estado se reserva en exclusiva), como por la primacía del ordenamiento estatal sobre los ordenamientos territoriales autónomos, cuyas manifestaciones más típicas, aunque no únicas, son la primacía del derecho estatal sobre el derecho autonómico (artículo 143, 3); la presunción de la competencia estatal para las materias transferibles, pero no asumidas expresamente por los estatutos de

las comunidades autónomas (artículo 143, 2), y la adopción estatal de medidas conducentes al cumplimiento forzoso de las obligaciones autonómicas o a la protección del interés general (artículo 149, 1). Corolario lógico de esta supeditación ha sido el rechazo por la Comisión constitucional del Congreso de un pretendido “derecho de autodeterminación de los pueblos de España” (tal como pretendía la enmienda del diputado Letamendía).

Ahora bien, afirmado el carácter único del Estado (que no supone necesariamente su “unitarismo”), el constituyente *no define expresamente el carácter del mismo* desde la perspectiva de la organización territorial adoptada, aunque de la regulación contenida en el proyecto del Congreso es posible inducir los caracteres de un modelo estatal a mitad de camino entre el Estado regional y el Estado federal y al que, a falta de una adjetivación más eufónica, podemos denominar Estado “federero-regional”.

Desde el punto de vista de la técnica constitucional no parece criticable este modo de proceder. Cierto que algunas constituciones protegen expresamente la forma territorial de organización del Estado (por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn cuando prohíbe la reforma constitucional que afecte al carácter federal de la república germano-occidental —artículo 79, 3 en relación con el 20, 1). Pero el derecho constitucional comparado nos muestra ejemplos de situaciones inversas (como es el caso de los Estados Unidos, donde la protección de la forma federal se logra por la vía indirecta de la inmodificabilidad de la igual representación de los Estados-miembros en el Senado si no se cuenta con el consentimiento de los mismos —artículo V *in fine*). Por otra parte, el carácter fluido de la regulación ideada por el Congreso —híbrido, como decimos, de federalismo y regionalismo, con reajustes siempre posibles de ambos componentes en función de la evolución futura de las comunidades autónomas— dificulta sin duda una definición estricta de dicha forma y su precisa protección. De ahí el procedimiento elegido: indefinición de la forma y protección del supuesto básico representado por el artículo 2º el cual, en cuanto parte del título preliminar, sólo podrá ser reformado por el procedimiento agravado de reforma constitucional del artículo 162.

Si resulta criticable, en cambio, la redacción del propio artículo 2º 1, sobre todo —en lo que a nuestro tema afecta— el artículo 1, 2, por el escaso énfasis puesto por el Congreso en la afirmación constitucional de la soberanía del Estado. La fórmula adoptada

—“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”— es notoriamente insuficiente en un sistema político cuyo talón de Aquiles reside precisamente en la nítida separación de “soberanía” y “autonomía”, cuestión en la que el texto constitucional debe cumplir un papel disuasorio de posibles intentos de desdibujar los naturales contornos de ambas nociones. Una declaración análoga a las contenidas en las constituciones francesas de 1946 y 1958 —“ninguna fracción del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio” (de la soberanía) (artículo 3 de ambas constituciones) cumpliría sin duda dicha función.

El tema se conecta, como se verá luego, con la regulación del ejercicio de la potestad estatutaria de las comunidades autónomas de régimen especial o ampliado.

2. *El dualismo autonómico: régimen común y régimen especial*

El Proyecto atribuye el derecho a la autonomía a dos tipos de comunidades denominadas, respectivamente, *nacionalidades* y *regiones*. Y aunque de modo explícito no extrae las consecuencias jurídicas de esta dualidad conceptual, es evidente que la misma guarda estrecha relación con la dualidad de regímenes autonómicos —*común* y *especiales*— que regula.

Esta correspondencia, no obstante, no es plena: ante el temor, sin duda, de una opinión adversa, el legislador constituyente ha dejado entreabierta una puerta —difícilmente franqueable, por lo demás— a aquellas comunidades que, siendo o no nacionalidades, logren cumplir los severos requisitos del artículo 145.

2.1. *El régimen común*

Aparece regulado en los artículos 137 y siguientes cuyo contenido puede ser sistematizado de este modo:

1. El derecho a la autonomía reconocido por el artículo 2º del Proyecto de Constitución puede beneficiar a los siguientes sujetos: a) a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; b) a las provincias con propia entidad regional histórica; c) a los territorios insulares; d) a los territorios provinciales sin entidad regional histórica; e) a los territorios no integrados en la organización provincial (artículos 137 y 142).

2. En los tres primeros supuestos, la *iniciativa* del proceso autonómico puede ser tanto *provincial* como *municipal* correspondiendo, respectivamente, a las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular equivalente (es decir, a las mancomunidades interinsulares canarias), y a los 2/3 de los municipios cuya población represente al menos la mayoría absoluta del censo de cada provincia. En el cuarto supuesto —territorios provinciales sin entidad regional histórica— la iniciativa puede ser igualmente provincial o municipal, requiriéndose además autorización de las Cortes Generales, mediante Ley orgánica (142, a). En el caso de los territorios no integrados en la organización provincial son las Cortes mediante Ley orgánica quienes asumen dicha iniciativa pudiendo, en su caso, acordar el Estatuto de autonomía (artículo 142, c). Debe añadirse que la Constitución faculta a las Cortes para sustituir, también por Ley orgánica, la iniciativa de las Corporaciones locales en los supuestos a) b) c) antes mencionados (artículo 142, b).

3. El *plazo* para el ejercicio de este derecho es bastante breve: seis meses, a contar desde el primer acuerdo adoptado por alguna de las Corporaciones indicadas. De no prosperar una iniciativa de este tipo, habrá que esperar cinco años para su reiteración (artículo 137, 2 y 3). Para ponderar debidamente la limitación que este último plazo comporta (y la desigualdad de trato que el mismo supone en relación con las comunidades autónomas de régimen especial) debe tenerse presente que aun cuando las comunidades dotadas de regímenes pre-autonómicos (extendidos ya a la mayoría del territorio nacional), pueden sustituir la iniciativa provincial del artículo 137, 2. (Disposición transitoria 1ª) —lo que facilita grandemente el ejercicio de aquel derecho— dichas Comunidades preautónomas disponen de un plazo de tres años para ejercer esta iniciativa. (Disp. transit. 7ª), por lo que las Comunidades que no “plebiscitaron afirmativamente” en el pasado estatutos de autonomía ni pudieron en el presente rebasar las rigurosas exigencias del artículo 145, 1, para obtener un régimen autonómico desarrollado, deberán esperar un largo plazo, que puede oscilar entre un mínimo representado por los cinco años más el tiempo que se tarde en los trámites de elaboración y aprobación de sus Estatutos de autonomía y un máximo al que se puede llegar si añadimos a dicho mínimo los tres años de que disponen los entes preautonómicos para iniciar dicho procedi-

miento, quedando a salvo siempre la posible iniciativa de las Corporaciones locales contemplada en el artículo 137, 2.

4. El Proyecto encomienda la *elaboración* del Estatuto de autonomía a una Asamblea integrada por los miembros de las Diputaciones (u órganos interinsulares correspondientes) y por los Diputados y Senadores correspondientes al ámbito territorial de la futura comunidad autónoma, estando encomendada a las Cortes su aprobación mediante Ley (artículo 139), debiendo adoptarse por Ley orgánica la *reforma* elaborada según el procedimiento previsto por cada Estatuto (artículo 140, 3).

5. Inicialmente, las comunidades autónomas de régimen común sólo podrán asumir las *competencias* a que se refiere el artículo 141, que comprende un conjunto de materias importantes pero que, *al no quedar claramente establecida una potestad legislativa autonómica, se tratará de una descentralización administrativa*. Pasados cinco años, estas comunidades de régimen común podrán ampliar estas competencias, respetando siempre las que con carácter exclusivo se reserva el Estado (artículo 143). También ha de transcurrir dicho plazo para que el Estado pueda atribuir a estas comunidades autónomas la facultad de dictar legislación delegada a que se refiere el artículo 144, 1, o las comunidades solicitar la ejecución de funciones de titularidad estatal. Todo ello, de acuerdo con la expresa prohibición contenida en el artículo 141, 2.

2.2 *El régimen especial*

Aparece regulado en los artículos 145 y 146. Sus diferencias con el régimen común afectan principalmente a sus competencias, organización y funciones, así como al ejercicio de la potestad estatutaria.

1. Por lo que se refiere a las *competencias*, desaparece el límite de cinco años del artículo 141, 2, por lo cual pueden ser asumidas desde el principio la totalidad de las que permite el artículo 143, 2 (competencias no exclusivas del Estado). Por lo demás, la lista de 30 materias contenidas en dicho artículo como exclusivas del Estado, da sólo una idea aproximada de lo que puede llegar a ser el poder autónomo de una comunidad de régimen especial, toda vez que —además de las materias no exclusivas del Estado— dichas comuni-

dades pueden, por delegación, ejercer funciones de titularidad estatal y ser facultadas por leyes de base del Estado para dictar legislación delegada (artículo 144, 2 y 1).

2. En cuanto a su *organización y funciones*, las comunidades autónomas de régimen especial aparecen configuradas como *verdaderos poderes políticos* organizados sobre la base de la distinción de los poderes *legislativo* (Asamblea), *ejecutivo* (Consejo de Gobierno y Presidente) y *judicial* (Tribunal Superior de Justicia), cuyas relaciones parecen ajustarse al patrón de los *sistemas parlamentarios de gobierno* (responsabilidad política del presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea), aunque la falta de un derecho de disolución de esta última permite prevenir la posibilidad de *fórmulas asamblearias* más o menos intensas (cf. artículo 146).

Como se ve, se trata de un auténtico poder político, que no difiere sustancialmente del que compete al estado miembro de un Estado federal, sobre todo si se tienen a la vista las modalidades de ejercicio de la potestad estatutaria.

3. En esta última, en efecto, es de destacar que el Proyecto va mucho más lejos que cualquiera de los modelos regionales conocidos, al sustraer al Parlamento la competencia plena para la aprobación estatutaria. Así, según el artículo 145, 2, corresponde la elaboración del Estatuto a una asamblea de los parlamentarios del ámbito territorial de la futura comunidad autónoma. Una vez aprobado por ésta, el Proyecto debe ser examinado por la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados con el concurso y la asistencia de una Delegación de la citada asamblea de parlamentarios “para determinar de *común acuerdo* con su formulación definitiva”. Alcanzado este acuerdo, el Proyecto será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. Si éste es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos, los Plenos de las dos Cámaras de las Cortes decidirán sobre dicho Proyecto mediante un “voto de ratificación”, con lo que se completa el proceso de aprobación, tras lo cual deberá el Rey *sancionarlo y promulgarlo* como Ley. De no alcanzarse tal acuerdo, el Proyecto de Estatuto será tramitado como Proyecto de Ley, el cual, una vez aprobado, deberá ser sometido a referéndum antes de su sanción regia y promulgación.

Análoga naturaleza deberá tener el *procedimiento de reforma*, pues aunque el Proyecto constitucional remite el tema a lo que dispongan los Estatutos, exigiendo en todo caso referéndum entre los electores de la comunidad autónoma (artículo 144, 2), es de suponer que dichos Estatutos no podrán contener un procedimiento de reforma que margine la intervención de los órganos centrales del Estado.

Se trata, como se ve, de un *procedimiento paccionado*, algo bien distinto a lo previsto por la Constitución de 1931 (aprobación por el Congreso, artículo 12) o la Constitución italiana vigente (aprobación mediante *Ley constitucional* para las Regiones de Estatuto especial, y mediante *Ley de la República* para las de Estatuto común, artículos 116 y 123, respectivamente).

Esta modalidad de ejercicio de la potestad estatutaria aleja bastante a las comunidades autónomas beneficiarias de la misma —las comunidades de régimen especial o ampliado— del modelo representado por la “región autónoma” del Estado regional. Dichas comunidades, en efecto, “negocian” con las Cortes su Estatuto de autonomía desde un status jurídico no alcanzado por las regiones en las experiencias conocidas de regionalización del Estado.

Las hipótesis contempladas por el Proyecto constitucional del Congreso son estas dos:

1º) Acuerdo de la Comisión constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de parlamentarios de la comunidad proponente en orden a un Proyecto de Estatuto cuya tramitación ulterior comporta, por este orden, la aprobación por la comunidad autónoma expresada por un referéndum, y la aprobación por las Cortes mediante un “voto de ratificación”.

2º) Desacuerdo entre la Comisión y la Delegación citadas que conllevaría la tramitación y aprobación por las Cortes de un texto estatutario sobre el que, luego, habría de pronunciarse igualmente el cuerpo electoral de la comunidad interesada.

Los principales problemas que esta regulación plantea se refieren a un doble orden de cuestiones. De una parte, a las consecuencias de un eventual resultado negativo del referéndum tanto si éste es previo, como si es posterior a la intervención de las Cortes. De otra, el carácter y los efectos del “voto de ratificación” que debe intervenir en los supuestos de un referéndum previo de resultado positivo.

A) Nada se dice en el Proyecto analizado acerca de un rechazo, sin duda posible, de un Proyecto de Estatuto por parte del cuerpo electoral de la comunidad afectada, cosa que sin embargo puede ocurrir en ambos supuestos, aunque con bien distintas consecuencias.

En el primer supuesto —resultado negativo de un referéndum previo al “voto de ratificación” de las Cortes— las consecuencias jurídicas y políticas serían respectivamente, la necesidad de replantear en su caso la iniciativa estatutaria (de persistir en su empeño los sujetos que hubiesen ejercido el derecho de iniciativa), y la censura que tal rechazo supondría para la asamblea de parlamentarios.

Mayor trascendencia tiene, sin embargo, el rechazo por referéndum de la comunidad afectada de un texto estatutario aprobado por las Cortes. ¿Puede una fracción del cuerpo electoral nacional —por muy cuerpo electoral comunitario-autonómico que sea— comprometer de manera tan grave la soberanía del pueblo español, expresada por su representación parlamentaria? Parece claro que una hipótesis de este tipo habría de comportar un grave quebranto para la autoridad del Parlamento, del Estado y del sistema democrático.

B) En cuanto a la ratificación del Estatuto definitivamente formulado por acuerdo de la Comisión constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de parlamentarios de la comunidad proponente y aprobado por referéndum por el cuerpo electoral de esta última, el Proyecto constitucional preceptúa que los plenos de ambas Cámaras “decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación” (artículo 145, 2, 4º).

Destaca ante todo en esta regulación la desigual posición de las Cámaras parlamentarias de cara al ejercicio de la “potestad estatuyente”, puesto que si al Congreso se le pide un voto de ratificación de un texto en cuya elaboración fue preceptivo el acuerdo de su Comisión constitucional, no sucede lo mismo con el Senado que se encuentra en la poco airosa situación de verse obligado a otorgar dicho voto a un Proyecto en cuya elaboración nada ha tenido que ver y frente al cual carece del poder de enmienda y, prácticamente, de veto (dado que el Congreso ha debido aprobar dicho Proyecto por mayoría absoluta y es justamente esta mayoría la requerida para remontar el veto senatorial) (artículos 84, 2 y 75 del Proyecto constitucional).

Pero la cuestión más importante que dicha regulación plantea es la de la significación de esa curiosa figura del “voto de ratificación”. ¿Es un acto libre, o debido? ¿Conservan las Cámaras algún poder de enmienda, o les priva de ellos la Constitución? ¿Puede una Cámara negarse a ratificar un Estatuto? ¿Qué consecuencias jurídicas derivan de esta hipótesis? Las cuestiones, como se ve, son muchas y todas fundamentales. Carentes de espacio para su desarrollo *in extenso* nos limitamos a hacer estas consideraciones:

a) Que si las Cámaras pueden “decidir” sobre el texto sometido a su ratificación, es evidente que las mismas pueden aceptarlo o rechazarlo, siendo en consecuencia de un acto libre, no debido.

b) Por el contrario, si de lo que se trata es de ratificar o no ratificar, parece claro que las Cámaras pueden *deliberar*, pero no *enmendar* el texto que se les propone, que ha de ser aceptado o rechazado en bloque.

c) Que si lo que antecede es correcto, la cuestión afecta gravemente a la soberanía del Estado por cuanto, en la hipótesis del artículo 145, 2., ap. 3º (referéndum subsiguiente a la formulación definitiva por acuerdo de la Comisión constitucional y de la Delegación de la Asamblea de parlamentarios), la Constitución priva al Parlamento de una competencia fundamental para atribuir su ejercicio a una Comisión de sólo una de las Cámaras obligada a obrar de acuerdo con una representación de una asamblea de parlamentarios que ejercen la potestad estatutaria, no del Estado, sino de una comunidad autónoma.

Sin duda hubiese sido preferible en ambos casos (aprobación parlamentaria previa, o voto de ratificación) sustituir la intervención de las Cortes por un control preventivo de constitucionalidad a cargo del Tribunal constitucional, órgano estatal cuya aquiescencia fuera preceptiva para someter a referéndum un Proyecto de Estatuto.

4. Beneficiarias de este régimen especial serán principalmente las nacionalidades históricas, aunque teóricamente no está vedado a las restantes comunidades autónomas.

En efecto, según la Disposición transitoria segunda, las Comunidades que en el pasado hubiesen “plebiscitado afirmativamente” proyectos de estatutos de autonomía y cuenten al promulgarse la

Constitución con un régimen de autonomía provisional (es decir, Cataluña, País Vasco y Galicia) podrán, si lo acuerdan por mayoría absoluta sus órganos pre-autonómicos, disfrutar del régimen especial sin esperar a que transcurra el plazo de cinco años establecido para las restantes comunidades.

Estas últimas, sin embargo también pueden acceder a dicho régimen, siempre que concurren los siguientes requisitos: a) acuerdo de los 3/4 de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas; b) ratificación mediante referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada una de dichas provincias (artículo 145, 1). Estas exigencias, como claramente puede verse, son difícilmente alcanzables (salvo que el gobierno y su partido estén interesados en ello). Piénsese que basta que un número de municipios ligeramente superior a los de la cuarta parte de una provincia —cualquiera que sea la población de los mismos (que puede ser muy exigua) — quiera bloquear una iniciativa de este tipo, para que quede frustrada tal pretensión.

En este sentido es de desear que el Senado mejore el Proyecto homogeneizando los criterios a que obedece esta regulación con los que presiden la que afecta a las comunidades legitimadas por la Constitución para recabar de inmediato un régimen de autonomía ampliada.

3. *Otros relevantes aspectos del modelo autonómico propuesto*

De manera obligadamente resumida trataremos de exponer seguidamente otros aspectos fundamentales de la regulación contenida en el Proyecto de Constitución, lo que nos va a permitir una visión más matizada del modelo autonómico forjado por nuestras fuerzas políticas con representación parlamentaria, tras lo cual estaremos en camino de comprender y enjuiciar el Estado federo-regional hacia el que nos encaminamos según todos los pronósticos.

Centraremos nuestra atención en los dispositivos constitucionales arbitrados tanto para la *participación* de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado, como en los *controles* a cuyo través tiene éste en su mano la posibilidad de velar por la coordinación y unificación de las actuaciones de los plurales centros de decisión política y administrativa que habrán de instaurarse tras la entrada en vigor de la Constitución. Nos referiremos, por último, al *régimen*

financiero y tributario previsto para las comunidades autónomas. Es esta última una cuestión que, aunque desborda la competencia técnica del constitucionalista, hay que tenerla bien presente puesto que si es cierto que sin autonomía financiera no hay autonomía política, verdad es también que del acierto en la regulación de esta materia depende en gran medida —más quizá que de cualquier mecanismo constitucional— que el Estado pueda servir con éxito al “interés nacional”, por encima de los intereses “nacionalistas” y regionales.

3.1. *Participación de las Comunidades autónomas en los órganos centrales del Estado: la representación senatorial*

No podemos detenernos a considerar aquí las ventajas de una Cámara parlamentaria de *representación territorial* como complemento extraordinariamente útil en un sistema de autonomías territoriales. Las esferas respectivas del Estado y de las comunidades autónomas no son ámbitos inconexos o yuxtapuestos, sino mutuamente imbricados. Por eso, una segunda Cámara territorial podría ser escenario adecuado para asignar recursos estatales, homogeneizar las políticas estatales y autónomas, coordinar las Administraciones públicas, etcétera. En definitiva, un vehículo idóneo para un diálogo institucional, formalizado, sin los riesgos propios de las presiones ocasionales e incontroladas.

Así pareció entenderlo, inicialmente, nuestro constituyente, aunque en su última versión el Proyecto ha excluido el Senado territorial, sustituyéndolo por una segunda Cámara democrática de poderes muy inferiores a los del Congreso, con una facultad de enmienda y un derecho de veto (que, aunque restrictivamente regulado —por cuanto requiere su aprobación por mayoría absoluta— obliga al Congreso a aprobar también por mayoría absoluta el texto vetado por el Senado) (artículo 84) y una iniciativa legislativa de segundo grado (artículo 81, 2).

No obstante, esta Cámara conserva un *residuo de la significación territorial* autonómica con que fue concebida en una fase anterior de la elaboración del Proyecto en la medida en que: a) en su composición figura un número igual, aunque exiguo (dos por cada Comunidad autónoma supraprovincial; uno si dicha comunidad es de ámbito provincial o subprovincial) de Senadores autonómicos, nombrados por el rey a propuesta de las Comunidades autónomas,

según señalen sus Estatutos; y b) entre sus funciones figuran las de aprobar la decisión del gobierno de adoptar medidas para obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para la protección del “interés general de España” contra eventuales atentados graves por parte de alguna de dichas comunidades (artículo 149, 1), así como cuando el Estado pretenda dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aún en el caso de materias de la competencia de éstas, por razones de interés general (artículo 144, 3). En ambos supuestos, se requiere aprobación por mayoría absoluta del Senado, lo que sin duda potencia el papel de los Senadores-representantes de las comunidades autónomas.

En todo caso, desde el punto de vista del modelo autonómico adoptado —el Estado federo-regional— el Senado aparece como una pieza que no acaba de encontrar el adecuado ajuste.

3.2. *Controles estatales de las comunidades autónomas*

Como reflejo de la unidad del sistema estatal, el Proyecto constitucional, incorporando un clásico principio de los Estados federales, dispone que “el derecho del Estado prevalece sobre el de las comunidades autónomas en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas”, añadiendo además, que dicho derecho será en todo caso supletorio del derecho propio de las mismas (artículo 143, 3).

Consecuencia de ello es el sistema de controles arbitrado para garantizar la constitucionalidad, legalidad y regularidad económico-presupuestaria, atribuidos, respectivamente, a los siguientes órganos estatales: Tribunal constitucional, Gobierno, Consejo de Estado y Jurisdicción contencioso-administrativa y Tribunal de Cuentas (artículo 147).

Téngase en cuenta, además de estos controles jurídicos, el control político relativo al “interés general” a que se acaba de hacer referencia.

3.3. *Régimen financiero y tributario*

El derecho a la autonomía se complementa con la garantía constitucional de la solidaridad nacional consagrada en el artículo 2º y

reafirmada en el artículo 132, a cuyo tenor “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (. . .), velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

En conexión con este principio, el Proyecto regula la autonomía financiera de las comunidades autónomas con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles. En consecuencia, establece las siguientes reglas:

A) Los recursos de las comunidades autónomas pueden ser estatales, o producto de impuestos propios, de rendimientos del propio patrimonio o de operaciones de crédito.

B) Por lo que hace a los recursos estatales, éstos pueden provenir: a) de los presupuestos generales del estado en atención al volumen de servicios y actividades estatales asumidos y de garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional; b) de un fondo de compensación con destino a gastos de inversión para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, atribuyéndose la asignación de estos recursos a las Cortes Generales (y no sólo al Senado, como establecía el primitivo “Borrador”).

C) Se prohíbe a las comunidades autónomas la adopción de medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios (artículo 151, 2), cuyo objetivo es frenar la absorbente presión de las zonas prósperas y desarrolladas sobre las zonas más pobres, pero que puede ocasionar perturbaciones y perjuicios graves para algunas comunidades de cierta especialidad económico fiscal—como es el caso de Canarias— si no se toman las debidas precauciones (por ejemplo, por la vía de una disposición adicional).

D) Por último, las comunidades autónomas podrán actuar como colaboradores del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios de aquél (artículo 150, 2), lo que presumiblemente abre una vía a los conciertos económicos.

4. *Observaciones críticas*

Para concluir, un breve juicio del modelo, forma o tipo de Estado propuesto por el legislador constituyente español desde las perspectivas de la *técnica* y de la *política* constitucional.

1. *Técnicamente*, estamos en presencia de una forma de organización territorial del Estado que se encuentra a mitad de camino entre el Estado regional y el Estado federal. No es posible su asimilación pura y simple al Estado regional en la medida en que las autonomías especiales otorgan a las comunidades autónomas un particular status difícilmente equiparable a las regiones autónomas de dicho tipo estatal. Pero, por otra parte, las regiones de régimen común guardan clara similitud con sus homónimas del Estado regional.

De otro lado, la proximidad al Estado federal es evidente, si se tiene presente que las comunidades autónomas de régimen especial:

a) Poseen potestades cuasi-constituyentes, dado el carácter de la regulación adoptada para el ejercicio de la potestad estatutaria.

b) Tienen potestades legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que configura un verdadero poder político, que incluso puede tener su propia policía.

c) Participan como tales en la segunda Cámara del Parlamento estatal. Y, si bien su representación en esta Cámara es minoritaria, la necesidad de contar con una mayoría absoluta para ciertas decisiones de especial relevancia para las comunidades autónomas, unida a la incidencia del sistema de partidos, puede dar especial significación e importancia a dicha participación.

Nos parece, pues, que las características apuntadas justifican la calificación de “Estado federo-regional” que hemos propuesto.

Ahora bien, esta calificación —indicadora sin duda del carácter de la solución apuntada— poco nos dice sobre la oportunidad y eficacia presumible de la solución adoptada.

2. Se trata, como es obvio, de una cuestión de *política constitucional* que, como tal, podrá ser ampliamente disputada, y respecto de la cual me limitaré aquí a apuntar estas ideas:

La solución propuesta acredita evidente flexibilidad y pragma-

tismo, siendo en tal sentido reflejo del *consensualismo* que define nuestra transición política. Es evidente la diversidad de las demandas autonómicas de las distintas comunidades españolas, y sería poco realista ignorar este hecho.

La opción por una solución que no supone un regionalismo como excepción (segunda república), ni un regionalismo como regla con la determinación rígida de dos tipos de autonomías (Italia), sino un autonomismo como posibilidad con unos mecanismos flexibles de graduación, parece una solución que en cuanto tal —es decir, independientemente de su aplicación práctica (y sin ignorar, por supuesto, su posible mejora antes de que concluya la etapa constituyente)— puede proporcionar un instrumento válido para intentar asentar nuestra convivencia política sobre unas bases más realistas y, sobre todo, más democráticas.

Es posible, no obstante, que el legislador constituyente haya subestimado la entidad de ciertos autonomismos al reducir prácticamente a tres el número de beneficiarios del régimen especial. Como posible es también que este hecho pueda ser invocado como palpable muestra de un trato discriminatorio y, más profundamente, como expresión de un deseo del poder central de no descentralizar efectivamente el poder, una vez que haya resuelto los problemas catalán y vasco.

Porque no hay que descartar que bajo la fachada que el Proyecto del Congreso ofrece —fachada en la que por cierto no faltan los indicios discriminatorios— se esconda una voluntad política sustancialmente centralista y, como tal, dispuesta a descentralizar el poder del Estado sólo y en tanto la no descentralización suponga un grave riesgo para la continuidad del poder que se detenta. En otros términos, una voluntad dispuesta a resolver los problemas catalán, vasco y gallego (este último, como “hábil” coartada) y a utilizar para el resto la conocida estrategia de las maniobras dilatorias y concesiones mínimas.

El principio de “igualdad de trato” (que no implica uniformidad de tratamiento) debe sin duda presidir la regulación de la materia autonómica. Pero el constituyente español, según resulta de la regulación analizada, no parece tener una conciencia clara y operativa de que dicho principio lógicamente, tiene un contenido que desborda los raquíticos límites del artículo 132, punto 2., a cuyo tenor, “las diferencias en los Estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos

o sociales”. Raquítrico, decimos, porque los *privilegios o discriminaciones pueden ser de otra naturaleza y provenir, no de los Estatutos sino de la propia Constitución.*

III. Apéndice

I. Textos constitucionales

1. *Título preliminar del Proyecto constitucional aprobado por el Congreso de los Diputados*

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1.

1. 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.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Artículo 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.

Artículo 3.

1. El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho a usarlo.

2. Las demás lenguas de España serán también oficiales en las comunidades autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

Artículo 4.

1. La bandera de España es de tres franjas horizontales: roja, gualda y roja, siendo la gualda de doble anchura que las rojas.

2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las comunidades autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

¿UN ESTADO FEDERO-REGIONAL?

235

Artículo 5.

La capital del Estado es la villa de Madrid.

Artículo 6.

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Artículo 7.

Los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales, los colegios y demás organizaciones profesionales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Artículo 8.

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar dentro de los principios de la presente Constitución.

Artículo 9.

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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, cultural y social.

3. Se reconocen los principios de publicidad y jerarquía normativa; de legalidad; de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; de seguridad jurídica y de responsabilidad de los poderes públicos.

2. *Título VIII: De la organización territorial del Estado*

CAPÍTULO PRIMERO

Principios generales

Artículo 131.

El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 132.

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2º de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias en los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Artículo 133.

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de las personas o de las cosas a través del territorio español.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la Administración Local

Artículo 134.

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales será elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de consejo abierto.

Artículo 135.

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

4. En los archipiélagos, cada isla tendrá además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Artículo 136.

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO TERCERO

De las Comunidades Autónomas

Artículo 137.

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Artículo 138.

1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas.

2. Las Cortes Generales podrán autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.

Artículo 139.

El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ella y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Artículo 140.

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los estatutos de autonomía deberán contener:
 - a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
 - b) La delimitación de su territorio.
 - c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
 - d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.
3. La reforma del estatuto se ajustará al procedimiento establecido en el mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Artículo 141.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
 - a) Organización de las instituciones de autogobierno.
 - b) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su ámbito, y, en general, las funciones que pudieran corresponder a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que, al respecto, establezca la legislación sobre Régimen Local.
 - c) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
 - d) Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma.
 - e) Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
 - f) Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
 - g) La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
 - h) Los montes y aprovechamientos forestales.
 - i) La gestión en materia de protección del medio ambiente.
 - j) Los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.
 - k) La pesca de bajura, la caza y la pesca fluvial.
 - l) Ferias interiores.
 - m) El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
 - n) La artesanía.
 - ñ) Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
 - o) Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
 - p) El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
 - q) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
 - r) Promoción del deporte y del ocio.
 - s) Beneficencia y asistencia social.

t) Sanidad e higiene.

u) La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. 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 143 y siguientes.

Artículo 142.

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 137.

b) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 137.

c) Autorizar o acordar, en su caso, un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Artículo 143.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1º La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2º Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3º Relaciones internacionales.

4º Defensa y Fuerzas Armadas.

5º Administración de Justicia.

6º Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7º Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8º Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan, por las Comunidades Autónomas. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a la forma de matrimonio, ordenación de los registros e hipotecas, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto en este último caso a las normas de derecho foral.

9º Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10º Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11º Sistema monetario; divisas, cambio y convertibilidad; bases generales de la ordenación del crédito, banca y seguros.

12º Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13º Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14º Hacienda general y Deuda del Estado.

15º Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

16º Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

17º Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

18º Pesca marítima.

19º Marina Mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; tránsito y transporte aéreo; servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

20º Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

21º La concesión de aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren fuera del territorio de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas, cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

22º Legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales.

23º Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

24º Bases del régimen minero y energético.

25º Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

26º Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de los demás medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

27º Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

28º Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 25 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

29º Estadística para fines estatales.

30º Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respecti-

vos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por las Comunidades Autónomas se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir estas facultades por medio de leyes orgánicas.

3. El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas.

Artículo 144.

1. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para las mismas la correspondiente legislación delegada en los términos de los artículos 76 y 77.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Artículo 145.

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 3º del artículo 141, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4º Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley, ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

Artículo 146.

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, 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 aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicales en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en el que esté el órgano competente en la primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos.

3. Mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

Artículo 147.

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá.

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 144.

¿UN ESTADO FEDERATIVO-REGIONAL?

243

- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Artículo 148.

Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la administración autónoma.

Artículo 149.

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Artículo 150.

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Artículo 151.

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Artículo 81.

Artículo 152.

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía que un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

3. *Disposiciones transitorias que afectan a las Comunidades Autónomas*

Primera.

En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 137 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

Segunda.

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 141, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 144, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

Tercera.

La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del artículo 137, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.

Cuarta.

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 137 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expre-

samente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa nos prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto periodo de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 137.

Quinta.

Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 142.

Sexta.

Cuando se remitieran a la Comisión de Constitución del Congreso varios proyectos de estatuto, se dictaminarán por el orden de entrada en aquélla, y el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 145 empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido.

Séptima.

Los Organismos Preautonómicos se considerarán disueltos en los siguientes casos:

- a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de autonomía aprobados conforme a esta Constitución.
- b) En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 137.
- c) Si el Organismo preautonómico no hubiere ejercido el derecho que le reconoce la Disposición Transitoria Primera en el plazo de tres años.

4. Otros preceptos a los que se hace mención en el presente trabajo

Artículo 64.

1. El Senado se compone de cuatro Senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señala una ley orgánica.

2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a Senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia.

3. La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y c) del artículo 142 autorice la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado.

4. El Senado es elegido por cuatro años.

Artículo 75.

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de las libertades públicas, a la organización de las instituciones centrales del Estado, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. Las leyes orgánicas deberán ser aprobadas, modificadas o derogadas por la mayoría absoluta del Congreso.

Artículo 84.

1. Aprobado un proyecto o proposición de ley por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado, en el plazo de un mes a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de un mes se reducirá al de diez días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

II. *Mapa pre-autonómico de España*

