

LAUREANO LOPEZ RODO

LA REGULACION CONSTITUCIONAL
DEL PROCESO AUTONOMICO

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 57, 1980

La Regulación Constitucional del Proceso Autonómico

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ (*)

El artículo 2.º de la Constitución “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española” (1).

Este fue uno de los artículos más polémicos en los debates constitucionales, especialmente por la introducción del término “nacionalidades”, que carece de precedentes en nuestro Derecho.

En ninguna de las siete Constituciones que alcanzaron vigencia durante el siglo XIX (2) aparece la palabra nacionalidad, ni tampoco la de región.

Incluso el proyecto de Constitución federal de 17 de julio de 1873, que no llegó a aprobarse, si bien declara en su artículo 1.º que

(*) Juntas del 12 y 19 de febrero de 1980.

(1) “Este principio, reclamado con impaciencia por unos, aceptado con complacencia por otros y visto por bastantes con recelo, se adelantó en cierta manera a la aprobación del texto constitucional con la concesión de pre-autonomías” (LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 343).

(2) Constitución de Bayona de 1808, Constitución de Cádiz de 1812, Estatuto Real de 1834, Constitución de 1837, Constitución de 1845, Constitución de 1869 y Constitución de 1876.

componen la nación española 17 Estados (incluyendo Cuba y Puerto Rico), no confería a tales Estados el carácter de “nacionalidad”, sino de región (3). Y así, en su artículo 40, afirma: “En la organización política de la nación española, todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional de la Federación.” Y el artículo 43, al eumerar los organismos políticos de la República federal, citaba el “Estado regional” y el “Estado federal o nación”.

Según dicho proyecto constitucional de 1873, el sustrato de los Estados integrados en la Federación era, pues, una región, no una nacionalidad.

Gregorio Peces-Barba, uno de los miembros de la Ponencia que elaboró el anteproyecto de la Constitución de 1978, en un artículo titulado “El Estado de autonomías” (4), escribe: “Hay que salir al paso de una creencia muy difundida, y no solamente a niveles ordinarios, sino entre las élites políticas, sobre la inferior valoración del Estado de autonomías respecto del Estado federal (...). La convergencia en los resultados entre el Estado federal y el Estado de autonomías parece evidente, aunque la distribución territorial del poder y de las competencias que hace un Estado de autonomías como el garantizado por la Constitución española puede conducir a resultados similares a los de los Estados federales, y, en algunos supuestos, más en profundidad.”

La primera Constitución que reconoce la región es la de 1931, al proclamar en su artículo 1.º que “la República constituye un Estado integral (5), compatible con la autonomía de los Municipios y las

(3) En la exposición de motivos de dicho proyecto constitucional afirman sus autores con visión retrospectiva: “Señalamos como nuevos Estados de la República los antiguos Reinos de la Monarquía.”

(4) *El País*, 7 de diciembre de 1979.

(5) El concepto de “Estado integral” frente a Estado federal lo expuso Jiménez de Asúa en su discurso de 27 de agosto de 1931 de presentación a las Cortes del proyecto de Constitución de la República, al que pertenecen las siguientes frases: “Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República federal; no hemos querido declararlo, porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sirva de ejemplo el caso de Alemania que en seguida comentaré. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del Reich y cómo los antiguos Estados reciben el nombre menos ambicioso de Länder. El Estado federal alemán va transformándose en Estado integral. No hemos querido, además, hacer uso del término federal porque federar es unir. Se han federado aquellos países que vivieron dispersos y que

regiones". Y en su artículo 8.º añade que "el Estado español... está integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía".

Y el Estatuto catalán de 15 de septiembre de 1932 declaraba en su artículo 1.º que "Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español...". Esta misma expresión —región autónoma— figuraba en el artículo 1.º del Estatuto vasco de 4 de octubre de 1936 y en el artículo 1.º del proyecto de Estatuto de Galicia plebiscitado el 28 de junio de 1936, que no llegó a entrar en vigor.

Fernando Valera, ex presidente del Gobierno de la República en el exilio, en su opúsculo "Autonomía y Federación" propugna la República federal integrada por "países, pueblos o nacionalidades", pero puntualiza acto seguido que "la buena tradición aconsejaría utilizar el vocablo específico de regiones" (6).

"¿Diversidades nacionales en la piel de toro? —se pregunta Sánchez Albornoz (7)—. Peregrina pretensión. Son matices las diversidades, muy inferiores, sí, muy inferiores, repito las palabras, a su comunidad racial, temperamental, de vida y de destino. Racial e históricamente aparta menos a un vasco de un andaluz que a un normando de un marsellés o un milanés de un siciliano."

La Constitución de 1978 ha ido más allá y ha reconocido la existencia de nacionalidades en España (8), acuñando, con violencia en

más tarde quisieron vivir en régimen colectivo. (...) El Estado federal, por su parte, no ha podido superar ni fundándose en el principio sinalagmático —que ilustró Pi y Margall— ni en el orgánico, que no se logra fijar satisfactoriamente, ni por la teórica ni por la técnica, su carácter de etapa transitoria hacia un Estado integral como Estado perfecto."

(6) "Autonomía y Federación", en *Cuadernos Republicanos*, núm. 7, México-París, 1977, pág. 21.

(7) SÁNCHEZ ALBORNOZ: *Mi testamento histórico-político*, Editorial Planeta, Barcelona, 1975, pág. 81.

(8) Como recuerda Guaita, "según la doctrina o teoría de las nacionalidades (FITCHE, a principios del XIX: *Discursos a la nación alemana*; MAZZINI, a mediados del mismo siglo), nación y Estado deben coincidir: Alemania debe ser un Estado; lo mismo Italia y lo mismo Croacia, Hungría y Bohemia (austriacas entonces), etc.". "El principio de las nacionalidades, que sirvió (ayudado por la Historia, evidentemente) para las unidades alemana e italiana en 1870, puede servir también en la "otra dirección": si varias naciones o nacionalidades están "metidas en un mismo y único Estado, deben poder aspirar a formar cada una de ellas un Estado separado y distinto propio (su Estado nacional), bien en una federación o Estado federal, bien completamente aparte." Y en otro lugar del mismo trabajo añade: "El reconocimiento del término es ciertamente peligroso, pues el paso de nacionalidad a nación

el idioma, un concepto jurídico que no se corresponde con ninguna de las acepciones de la palabra nacionalidad en el Diccionario de la Real Academia Española (9). Y este reconocimiento ofrece una doble laguna: omite la enumeración concreta de cuáles sean estas nacionalidades y omite también la fijación de los criterios con arreglo a los cuales habría que determinar la existencia de una nacionalidad y sus caracteres distintivos respecto de la región.

La Constitución italiana, en cambio, enumera en sus artículos 116 y 131 las regiones de Estatuto especial y las regiones de Estatuto ordinario.

Tan importante dicotomía —nacionalidad-región— queda al margen de la Constitución, ha sido desconstitucionalizada, ha sufrido una degradación normativa. Son los Estatutos de Autonomía los que, en cada caso, habrán de calificar de nacionalidad o región a sus respectivas Comunidades Autónomas. (Los dos Estatutos hasta hoy promulgados —el catalán y el vasco— declaran en su artículo 1.º que Cataluña y el País Vasco son una “nacionalidad”. También el Estatuto gallego, aprobado ya por la Comisión Constitucional del Congreso y pendiente sólo del referéndum y del “voto de ratificación” de los Plenos del Congreso y del Senado, califica en su artículo 1.º a Galicia de nacionalidad.)

Aparte de esta importante laguna constitucional, la regulación de las autonomías adolece de un notorio asistematismo.

En efecto, el capítulo 3.º del Título VIII de la Constitución, consagrado a las Comunidades Autónomas, carece de la más elemental sistemática. Los dieciséis artículos de que consta no obedecen a ningún orden lógico, y su caótico engarce viene agravado por la incidencia en la regulación de las mismas de otros veintisiete preceptos dispersos, como son el artículo 2.º y los artículos 3.º, 4.º, 61.1, 67.1, 69.5, 81, 86.1, 87.2, 131.2, 133.2, 137, 139, 148.2, 161, 162.1a, las disposi-

se da casi sin sentir (sobre todo, si se desea darlo), y el de nación a Estado no es más largo (la nación sometida a un Estado extranjero, la teoría de las nacionalidades antes recordada, el derecho de las naciones a su autodeterminación, etc.).” (En *Revista de Derecho Público*, núms. 76-77, julio-diciembre 1979, págs. 583-604.)

(9) Nacionalidad: 1. Condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación. 2. Estado propio de la persona nacida o naturalizada en una nación.

ciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, y la disposición derogatoria segunda de la Constitución.

Más notoria todavía resulta la falta de ordenación y coherencia en las normas constitucionales relativas al procedimiento a seguir para alcanzar la autonomía. Estas normas se encuentran diseminadas en los artículos 143, 144, 147, 151 y en las disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta, quinta y sexta.

La regulación del contenido de la autonomía está igualmente dispersa en quince artículos no consecutivos y en tres disposiciones adicionales, a saber, los artículos 3.º, 4.º, 69.5, 87.2, 131.2, 133.2, 138.2, 139, 148, 150, 152, 156, 157 y 162a y las disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta.

Las normas relativas al control del ejercicio de las autonomías hay que buscarlas en los artículos 150, 153, 155, 157.3 y 161.1c y 2.

A los Estatutos de autonomía se refieren los artículos 3.2, 4.2, 81, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152 y la disposición adicional primera.

Destacada ya la falta de sistemática de la regulación constitucional de las autonomías, conviene señalar otros graves defectos de la misma, entre los que destacan:

- a) Confusa enumeración de los sujetos del derecho a la autonomía.
- b) Complejidad y discriminación en el procedimiento a seguir para acceder al autogobierno.
- c) Defectuosa delimitación de las competencias de las Comunidades autónomas.
- d) Sistema imperfecto de control del ejercicio de dicha autonomía.
- e) Imprecisión en cuanto al carácter de los Estatutos autonómicos y al lugar que ocupan en la jerarquía normativa.

SUJETOS DEL DERECHO A LA AUTONOMIA

Lo primero que se advierte en cuanto al sujeto del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.º de la Constitución es una suerte de prestidigitación terminológica en virtud de la cual las pa-

labras nacionalidad y región, utilizadas en dicho artículo, no vuelven a aparecer en el resto del texto constitucional, siendo sustituidas por la expresión "Comunidades autónomas". Sólo aparece el adjetivo "regional" en el artículo 143.

El párrafo primero de dicho artículo dice así: "En el ejercicio del derecho de autonomía reconocido en el artículo 2.º 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 dispuesto en este título (título VIII) y en los respectivos Estatutos" (10).

La inclusión de la palabra *regional* en este artículo es más bien perturbadora, pues parece indicar que los territorios uniprovinciales no podrán ser calificados de nacionalidades, sino tan sólo de regiones, puesto que se emplea la expresión "entidad regional". Existe, además, el precedente de los Reales Decretos-Leyes 29/1978 y 30/1978, de 27 de septiembre, que aprobaron, respectivamente, los regímenes pre-autonómicos de Asturias y Murcia, en cuyas exposiciones de motivos se hace constar en cada caso que se trata de "una provincia con entidad regional histórica" (11).

Además de la mutación terminológica que queda consignada al sustituir en el capítulo 3.º del título VIII la expresión "nacionalidades y regiones" por la de "Comunidades autónomas", la enumeración de los posibles sujetos de este derecho a la autonomía no se circunscribe a la contenida en el artículo 143, como a primera vista pudiera suponerse, sino que se encuentra dispersa en diversos preceptos constitucionales, además del citado. Concretamente, el artículo 144 y la disposición transitoria quinta admiten otras posibles Comunidades autónomas.

(10) No es exacto que accedan a su autogobierno y se constituyan en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en el título VIII y en los respectivos Estatutos; con arreglo al título VIII, sí; con arreglo a los respectivos Estatutos, no, puesto que tales Estatutos entran en vigor en el preciso momento de constituirse en Comunidades Autónomas, y, por tanto, este acceso al autogobierno no ha podido realizarse con arreglo a lo previsto en los respectivos Estatutos, que no estaban todavía vigentes.

(11) En cuanto a Navarra, el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, afirma en su exposición de motivos que "Navarra tiene una personalidad histórica que es reconocida y respetada por el Estado", sin pronunciarse sobre su carácter de región o de nacionalidad.

Según acabamos de ver, de acuerdo con el artículo 143, pueden ejercer el derecho a la autonomía:

- 1.º Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- 2.º Los territorios insulares.
- 3.º Las provincias con entidad regional histórica.

Pues bien, ninguno de estos enunciados está exento de dificultades interpretativas.

En cuanto a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, cabría preguntarse si es precisa la concurrencia de todas esas características, hasta el punto de que, faltando alguna de ellas, no se daría el derecho a la autonomía. Por ejemplo, en el caso de que las características económicas no fueran comunes a todas las provincias que tratan de constituirse en Comunidad autónoma, ¿tendrían derecho a hacerlo? Porque cabe perfectamente imaginar que unas provincias con características históricas y culturales comunes tengan, en cambio, dispares características económicas (carácter preferentemente industrial de unas provincias y agrario de otras, situación interior o litoral con importante actividad pesquera, especial vocación turística, distinto grado de desarrollo, etcétera).

Respecto de los territorios insulares, tampoco está claro si el derecho a la autonomía se atribuye a cada una de las islas o tan sólo al conjunto de un archipiélago. El artículo 143.2 induce a confusión, porque al señalar los requisitos para la iniciativa del proceso autonómico habla de “las dos terceras partes de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla”, de donde cabría deducir que el sujeto del derecho a la autonomía pueda ser cada isla y no necesariamente el archipiélago.

Por último, al hablar el artículo 143 de provincias con entidad regional histórica, ¿se refiere a una sola provincia, toda vez que si son varias caen dentro del supuesto de “provincias limítrofes”?

Ahora bien, a los tres supuestos del artículo 143 hay que añadir los recogidos en el artículo 144 y en la disposición transitoria quinta para completar la lista de posibles sujetos del derecho a la autonomía, de la siguiente forma:

4.º Territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia y que, además, no reúnan las condiciones del apartado 1 del artículo 143 (es decir, carezcan de entidad regional histórica).

5.º Territorios que no estén integrados en la organización provincial.

6.º Ceuta y Melilla.

PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER A LA AUTONOMIA

Es ésta la normativa más intrincada y discriminatoria de cuantas se refieren al proceso autonómico, porque si bien se alude ordinariamente a dos procedimientos para la elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía —el del artículo 143 y el del artículo 151 de la Constitución—, en realidad hay doce procedimientos.

Conviene subrayar que esta multiplicidad procedimental no se corresponde con otros tantos tipos de autonomía. La autonomía puede terminar siendo la misma cualquiera que sea el itinerario que se recorra para alcanzarla. A lo sumo, lo único que cabe distinguir en algunos casos, en cuanto al contenido autonómico, son dos fases: una primera fase, de autonomía limitada, y una segunda, de autonomía plena. Pero, al término del proceso, todas las autonomías pueden ser iguales, como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

La complejidad procedimental se origina por la concurrencia de diversas voluntades en la gestación de la autonomía, que juegan de modo distinto en cada procedimiento concreto. Estas voluntades son la del Estado, la de las Diputaciones y Ayuntamientos, la de los entes preautonómicos y la voluntad popular en el referéndum. Se trata de especificar en cada caso quién quiere al autonomía y cómo la quiere.

Los distintos procedimientos regulados en la Constitución son los siguientes:

1.º Cataluña, País Vasco y Galicia.

2.º Restantes territorios dotados de un régimen provisional de autonomía que sigan la vía del artículo 151.

3.º Territorios dotados de un régimen provisional de autonomía que sigan la vía del artículo 143.

4.º Territorios no dotados de un régimen provisional de autonomía que sigan la vía del artículo 151.

5.º Territorios no dotados de un régimen provisional de autonomía que sigan la vía del artículo 143.

6.º Territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia y que carezcan de entidad regional histórica.

7.º Territorios que no estén integrados en la organización provincial.

8.º Territorios en que las Cortes sustituyan la iniciativa de las Corporaciones locales.

9.º Navarra.

10.º Ceuta y Melilla.

11.º Madrid.

12.º Canarias.

Estos doce procedimientos ofrecen notables disparidades, especialmente por lo que hace referencia a la iniciativa autonómica, ya que otorgan, un tanto arbitrariamente, mayores o menores facilidades para el acceso a la autonomía y conducen a un confuso modelo de Estado proclive a la desintegración y a la inestabilidad.

PROCEDIMIENTO 1.º: *Cataluña, País Vasco y Galicia*

La disposición transitoria segunda de la Constitución se refiere a “los territorios que en el pasado hubiesen prebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía”. Este largo circunloquio se refiere exclusivamente a Cataluña, al País Vasco y a Galicia. Hubiera hecho mejor la Constitución en emplear un estilo más directo y fácilmente inteligible, mencionando por sus nombres a estas Comunidades autónomas.

Comentando el procedimiento especial que la Constitución arbitra en favor de Cataluña, el País Vasco y Galicia, Peces-Barba (12) afirma que “ciertamente hay un *ius singulare* formal”. No se trata, pues, de un régimen general o común, sino peculiar.

(12) “El sistema de acceso especial: la vía del artículo 151”, en *El País*, 18 de enero de 1980, pág. 12.

En Cataluña, el País Vasco y Galicia, la iniciativa del proceso autonómico ha sido atribuida por la disposición transitoria segunda a "sus órganos preautonómicos colegiados superiores", es decir, al Consejo Ejecutivo de la Generalidad, al Consejo General Vasco y a la Junta de Galicia, sin necesidad de contar con las Diputaciones ni con los Ayuntamientos.

Dichos órganos colegiados hubieron de comunicar al Gobierno el acuerdo adoptado de iniciar el proceso autonómico, y ellos mismos convocaron a la Asamblea de Parlamentarios, compuesta por los diputados y senadores elegidos por las provincias que integran el ente preautonómico, la cual se encargó de redactar el proyecto de Estatuto.

Una vez elaborado el proyecto, la Asamblea de Parlamentarios lo remitió al Congreso y designó una delegación para que discutiera con la Comisión Constitucional de la Cámara Baja el texto propuesto, conforme al artículo 151.2.2.º, según el cual dicha Comisión, "dentro de un 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".

Por consiguiente, el texto de los Estatutos salidos de esa negociación es un texto paccionado que se adopta de común acuerdo.

La Constitución preveía la doble hipótesis de que se alcanzara o no se alcanzara este acuerdo. De haber acuerdo, señala una vía, y de no haber tal acuerdo, señala otra (13).

Como en los proyectos de Estatuto vasco y catalán hubo acuerdo

(13) La Constitución contempla también la hipótesis de que no haya acuerdo entre la delegación de la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso. Hay que señalar que este supuesto no puede darse en la realidad, porque tanto en el caso de Cataluña y el País Vasco como en el de Galicia ha habido acuerdo. Sin embargo, por hallarse regulado en la Constitución, conviene recordar cuál hubiera sido el procedimiento a seguir de no haberse alcanzado el acuerdo. En tal caso, el proyecto de Estatuto hubiera sido tramitado como proyecto de Ley ante las Cortes Generales. Así, mientras en el supuesto anterior bastaba con que pasara a la Comisión Constitucional del Congreso, en el supuesto que ahora contemplamos, al tramitarse como proyecto de Ley, habría de pasar: primero, a la Comisión Constitucional del Congreso; segundo, al Pleno del Congreso; tercero, a la Comisión Constitucional del Senado, y cuarto, al Pleno del Senado. Y como en estas cuatro fases podrían introducirse enmiendas, luego de pasados estos cuatro filtros el proyecto hubiera quedado profundamente modificado con toda probabilidad.

en la Comisión Constitucional del Congreso, el texto paccionado se sometió a referéndum. Y para la aprobación del mismo bastó con la mayoría de los votos emitidos en cada provincia.

Conviene resaltar que en la Constitución de la República del año 1931 (art. 12) para la aprobación de un Estatuto de autonomía se exigía el voto afirmativo de los dos tercios del censo electoral (14). En consecuencia, si estuviera vigente la Constitución republicana, tanto el Estatuto vasco como el catalán de 1979 hubieran sido rechazados, puesto que en el referéndum del 25 de octubre de 1978, ateniéndonos a los resultados oficiales (15), los votos en pro no alcanzaron dicho quórum, sino que representaron, respectivamente, el 53 y el 52 por 100 de los electores del País Vasco y de Cataluña. Es más, en la provincia de Tarragona los votos favorables no llegaron a la mitad, sino tan sólo al 47 por 100 del censo electoral. Esto contrasta con el referéndum del Estatuto de Nuria de 2 de agosto de 1931, que alcanzó un 75 por 100 de votos favorables del censo electoral.

En el caso de Galicia, también se alcanzó el acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios gallegos, y el proyecto de Estatuto se halla pendiente de la celebración del referéndum.

Esta vía excepcional y expeditiva de los Estatutos vasco, catalán y gallego estaba, sin embargo, a mi juicio, condicionada por varios preceptos constitucionales. Concretamente, a la previa existencia del Tribunal Constitucional (título IX de la Constitución) y a la promul-

(14) Ossorio y Gallardo, en el preámbulo al Anteproyecto de Constitución de la República fechado el 6 de julio de 1931, elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, de la que él era presidente, escribe: "Nadie que enjuicie serenamente censurará el establecimiento de garantías para que el Estatuto que la Región ha de proponer y las Cortes votar acredite que le asiste una gran mayoría del país interesado. Materia de tan honda trascendencia como la vida autonómica, con sus ventajas y sus peligros, no ha de ser idea de escuela, ni aspiración de partido ni fruto de un momento de exaltación, sino emanación del pueblo, tan ampliamente concebida y tan explícitamente manifestada que no pueda quedar sometida a embates en lo futuro. Los mismos que hoy se enojen porque recomendamos esas fianzas aplaudirán más adelante que nos hayamos preocupado de que su edificio tenga una sólida cimentación."

(15) Véanse acuerdos de la Junta Electoral Central por los que se hacen públicos los resúmenes de la votación en los referenda de los proyectos de Estatuto de Autonomía para el País Vasco y Cataluña, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* de 9 de noviembre de 1979.

gación de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (art. 151.1).

Ninguno de estos presupuestos previos se cumplieron. En efecto, contraviniendo la promesa hecha por el Gobierno ante el Senado por boca de Clavero, ministro para las Regiones, en su declaración del 13 de junio de 1978, en la que literalmente dijo: "Antes de que los Estatutos se aprueben, tendrá que ser establecido, de alguna manera, el Tribunal Constitucional, porque, tal como está el proyecto de Constitución, el Tribunal de Garantías es el principal medio de control de las entidades y de las Comunidades autónomas", los Estatutos catalán y vasco se han promulgado antes de constituirse el Tribunal Constitucional, con lo que dichos Estatutos soslayaron el posible recurso previo de inconstitucionalidad regulado en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979.

Tampoco se aguardó a la promulgación de la Ley Orgánica que según el artículo 157.3 de la Constitución habrá de regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades autónomas pese a que en la referida declaración gubernamental ante el Senado se dijo también que "difícilmente podrá ponerse en marcha la autonomía en materia financiera mientras no se dicte y promulgue esa ley que el propio proyecto constitucional anuncia como necesaria para desarrollar los artículos que la Constitución dedica al tema de las Haciendas locales".

Asimismo, tampoco se esperó a que se promulgaran la Ley Orgánica sobre las policías de las Comunidades autónomas prevista en el artículo 149.1,29) de la Constitución, ni la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum exigida por el artículo 151 de la Constitución, que es precisamente el artículo al amparo del cual se tramitaron dichos Estatutos. Linde Paniagua demuestra la inconstitucionalidad de los Decretos-Leyes de convocatoria de los referenda en Cataluña y en el País Vasco (16).

La última etapa del procedimiento que venimos analizando consiste en el envío del Estatuto a las Cortes Generales para que decidan

(16) Véanse "Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: vigencia de la Constitución y reserva de Ley Orgánica", en *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, invierno 1979-1980, Madrid, págs. 113 y sigs.

sobre el texto mediante un voto de ratificación. De la lectura de esta disposición se desprende que se trata de una simple formalidad, pues las Cortes difícilmente pueden modificar el texto una vez aprobado en referéndum.

Sánchez Agesta se ocupa de este punto en sus comentarios a la Constitución en los siguientes términos: “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 esas hipótesis?”

“Las cuestiones, como se ve, son muchas y todas fundamentales. Imposibilitados por razones 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 pueden aceptarlo o rechazarlo, siendo en consecuencia 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 puede afectar a la soberanía del Estado por cuanto en la hipótesis comentada (referéndum subsiguiente a la formulación definitiva por acuerdo de la Comisión Constitucional del Congreso 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, por otra parte, 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” (17).

Por su parte, Guaita escribe: “Decidir y ratificar pueden no ser fácilmente conciliables: ciertamente, es de la competencia de las Cortes «ejercer la potestad legislativa del Estado» (66.2), y son las que

(17) *Constitución Española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 319 y 320.

han de decidir acerca del Estatuto; pero si el voto es de ratificación, poco van a decidir; y si deciden no ratificar, no será voto de ratificación. En realidad, lo que se quiere decir es que la elevación del proyecto a las Cortes no es «para su tramitación como Ley» (como acontece en el sistema A ya visto, 146) con enmiendas, etc., sino para que, sin modificación del texto (ya «pactado» por la Asamblea del territorio en cuestión y la citada Comisión Constitucional del Congreso, y refrendado por los electores), se pronuncien las Cortes con el sí o el no global, en bloque, respecto del proyecto" (18).

LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALAN

El artículo 152.2 de la Constitución dice que "una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

Este artículo viene a decir, pues, dos cosas:

1.^a Los Estatutos tramitados con arreglo al artículo 151 exigen para su modificación la celebración de un referéndum.

2.^a Se remite a los procedimientos de reforma establecidos en los propios Estatutos.

¿Qué ha ocurrido con los Estatutos catalán y vasco? Pues que en sus artículos 46 y 56, respectivamente, han puesto muy difícil la reforma y, además, la han sustraído a la soberanía de las Cortes Generales, porque, a tenor de dichos artículos, si los Parlamentos vasco y catalán no aprueban la reforma, las Cortes Generales se ven imposibilitadas de realizarla por sí mismas. Y otro tanto ocurre con el artículo 56 del proyecto de Estatuto de Galicia dictaminado por la Comisión Constitucional del Congreso. En conclusión, la reforma de los Estatutos vasco, catalán y gallego es una facultad compartida entre los respectivos Parlamentos y las Cortes Generales. No basta con que estas últimas quieran reformarlos, sino que también han de querer los Parlamentos vasco y catalán y, mañana, el Parlamento de Galicia. El Estado español se ve obligado a dialogar en pie de igualdad con estas Comunidades autónomas. Y ello no parece que esté en consonancia

(18) *Op. cit.*, pág. 610.

con los artículos 1.º y 66 de la Constitución. En efecto, según el artículo 1.º, la soberanía nacional reside en el pueblo español”, y, según el artículo 66, las Cortes Generales “representan al pueblo español”, luego son soberanas. Sin embargo, según los Estatutos vasco, catalán y gallego, las Cortes carecen de plenas facultades a la hora de reformarlos.

Esto contrasta con el Estatuto catalán de 1932. También durante la Segunda República se planteó la cuestión que nos ocupa, y en el llamado Estatuto de Nuria, que fue sometido a referéndum el 2 de agosto de 1931 y aprobado por la Diputación provisional de la Generalidad el día 11 del propio mes y año, también se decía que la reforma de dicho Estatuto requería la aprobación del Parlamento catalán (artículo 52). Pero las Cortes republicanas no aprobaron el Estatuto de Nuria, que nunca estuvo vigente. El Estatuto catalán que entró en vigor fue del año 1932, y en su artículo 32, relativo a la reforma estatutaria, se reconocía la primacía de las Cortes en esta materia.

También el Estatuto vasco de 1936, en su artículo 14, garantizaba la supremacía de las Cortes a la hora de reformar dicho Estatuto, y lo mismo el Estatuto plebiscitado en Galicia en 1936 (art. 33).

Hoy solamente cabe una vía para que prevalezca la voluntad de las Cortes Generales. Se trata de la vía de la reforma constitucional para modificar el artículo 152.2 en cuanto exige para la modificación de los Estatutos que se realice “mediante los procedimientos en ellos establecidos”. Sin recurrir a la previa reforma del citado artículo 152 de la Constitución, la modificación de los Estatutos vasco, catalán y gallego queda sustraída a la soberanía de las Cortes Generales.

En cierto modo la reforma de dichos Estatutos se asemeja a la propia reforma de la Constitución. En este aspecto se colocan casi en la cúspide de la jerarquía normativa, a no ser que, al amparo de la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el plazo de tres meses a partir del día en que quede constituido dicho Tribunal, se interponga recurso de inconstitucionalidad contra los referidos artículos 56 del Estatuto catalán y gallego y 46 del Estatuto vasco, y tal recurso sea objeto de sentencia estimatoria.

PROCEDIMIENTO 2.º: *Territorios dotados de un régimen provisional de autonomía que no sean ni Cataluña, ni el País Vasco, ni Galicia, y que elijan la vía del artículo 151*

“Con esta vía especial —comenta Peces-Barba (19)— se rechaza la tesis de unas autonomías como excepción con techo superior y se posibilita que todas las demás puedan tener ese idéntico techo, aunque no tengan acreditada históricamente su voluntad autonómica. Por consiguiente, esta vía especial era imprescindible para poder hablar de Estado de autonomías como regla y no como excepción.”

Los territorios que elijan la vía del artículo 151 y que no sean ni Cataluña, ni el País Vasco, ni Galicia, han de seguir un procedimiento de iniciativa diferente.

La iniciativa ha de ser acordada por las Diputaciones o por los órganos interinsulares correspondientes de las provincias comprendidas en el territorio de la futura Comunidad autónoma (20).

Esta iniciativa ha de ser aprobada por las tres cuartas partes de

(19) “El sistema de acceso especial: la vía del artículo 151”, ya citado.

(20) Se plantea la cuestión de si la iniciativa de las Diputaciones puede ser sustituida por la del órgano colegiado superior del ente preautonómico porque, con evidente falta de simetría, la Disposición transitoria primera, al distinguir entre los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía y los que carecen de él, omite toda referencia al artículo 151, por lo que puede entenderse, a mi juicio erróneamente, que no cabe en la iniciativa autonómica regulada por dicho artículo sustituir el acuerdo de las Diputaciones provinciales por el acuerdo del órgano colegiado superior del ente preautonómico.

Así se ha entendido en el caso de Andalucía: el acuerdo de la Junta de iniciar el proceso autonómico no sólo no ha suplido el acuerdo de las ocho Diputaciones, sino que al acuerdo de la Junta se han acumulado los acuerdos de las Corporaciones provinciales, lo cual resulta excesivo, pues ya hemos visto que, según el propio artículo 151, para tomar la iniciativa autonómica basta con el acuerdo de las Diputaciones interesadas y el acuerdo de las tres cuartas partes de los Ayuntamientos de cada provincia, sin que se exija en modo alguno el acuerdo del órgano colegiado superior del ente preautonómico. En idéntico sentido se expresa el artículo 8.1 de la Ley Orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, de 18 de enero de 1980.

Por ello, en mi opinión, cabe sostener que los territorios dotados de régimen provisional de autonomía que elijan el procedimiento del artículo 151 también pueden sustituir la iniciativa atribuida a las Diputaciones por la iniciativa del órgano colegiado preautonómico, toda vez que dicho artículo 151 se remite expresamente al artículo 143, y respecto de éste, la Disposición transitoria primera admite que los acuerdos de las Corporaciones provinciales sean sustituidos por el acuerdo del ente preautonómico.

los Municipios de cada una de las provincias afectadas, siempre que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. (Este precepto tiene sentido, pues podría ocurrir que la iniciativa autonómica fuera aprobada por las tres cuartas partes de los Municipios, pero que éstos, por ser pequeños, sólo representaran un bajo porcentaje de los habitantes de la provincia.)

No especifica la Constitución ni en el artículo 143 ni en el 151 si los Municipios al pronunciarse en favor de la iniciativa del proceso autonómico han de indicar al mismo tiempo cuál es la vía que eligen para acceder a la autonomía. Tampoco prevé la Constitución el significado que deba darse a los pronunciamientos municipales en favor de la iniciación del proceso autonómico que no señalen la vía que quieren elegir. Ello ha dado lugar a que los 666 Municipios de Aragón se hayan pronunciado en favor de la autonomía en sentido divergente: unos proponen la vía del artículo 143; otros, la vía del artículo 151, y un tercer grupo no especifica la vía a seguir. Al parecer, el Ministerio de Administración Territorial, ante el que se ha presentado la documentación para poner en marcha el proceso autonómico aragonés, se inclina por computar como pronunciamientos en favor de la vía del artículo 143 los de aquellos Ayuntamientos que no especifican la vía que desean seguir. No parece que tenga fundamento jurídico esta presunción según la cual se contabilizarían como favorables a la vía del artículo 143 los pronunciamientos que no señalan vía alguna. Una vez más, la ambigüedad de la Constitución suscita en la práctica problemas interpretativos.

Posteriormente hace falta que esta iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia (es decir, la mitad más uno del censo electoral y no sólo la mitad más uno de los votos emitidos). Aquí no se trata de un referéndum de aprobación, sino de un referéndum de iniciativa. O sea, que este referéndum de mera iniciativa requiere una mayoría superior a la exigida para el referéndum de aprobación de los Estatutos de Cataluña, el País Vasco y Galicia.

Si el referéndum de iniciativa fracasa en una provincia de las que componen la futura Comunidad autónoma, se enerva todo el proceso autonómico también en las demás provincias. Así se desprende del artículo 151.1 de la Constitución interpretado conjuntamente con el artículo 8.4 de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas mo-

dalidades de referéndum. Este último párrafo dice así: “Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años.”

Aunque ni la Constitución ni la citada Ley Orgánica lo dicen expresamente, entiendo que, rechazada la iniciativa por la vía del artículo 151, nada impide iniciar el proceso autonómico por la vía del artículo 143, sin esperar a que transcurran cinco años.

De prosperar el referéndum de iniciativa, es convocada la Asamblea de Parlamentarios, pero no por el órgano colegiado preautonómico (como en Cataluña, el País Vasco y Galicia), sino por el Gobierno.

En cuanto a la elaboración y aprobación del Estatuto, los trámites son iguales que en el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia: negociación del proyecto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios entre una delegación de ésta y la Comisión Constitucional del Congreso. Si hay acuerdo, se somete a referéndum (referéndum de aprobación del Estatuto). Si no hay acuerdo, se tramita como Ley Orgánica, tras cuya aprobación se celebra también referéndum, y basta con que lo apruebe la mayoría simple de los votos válidos emitidos.

Merece subrayarse el contraste entre el quórum exigido para el referéndum de iniciativa y el exigido para el referéndum de aprobación del Estatuto; en el primero se requiere la mayoría absoluta del censo electoral y el resultado positivo en todas y cada una de las provincias; en el segundo, basta con la mayoría de los votos válidamente emitidos, y no es necesario que el resultado sea positivo en todas las provincias.

No deja de ser un tanto contradictorio que, como subraya Guaita, “la no aprobación del proyecto por una o varias provincias no impedirá que las restantes constituyan la proyectada Comunidad autónoma (151.3)..., a pesar de que el proyecto debe aprobarse «en cada provincia» (151.2, 4.º y 5.º)” (21).

El artículo 9.2 de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum desarrolla este precepto constitucional en los siguientes términos:

(21) “Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Público*, julio-diciembre 1979, pág. 610.

“A falta de esa mayoría (de votos afirmativos de los válidamente emitidos) en una o varias provincias, podrá constituirse entre las restantes la Comunidad autónoma proyectada, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1.º Que dichas restantes provincias sean limítrofes.

2.º Que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto. En este caso, el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial.”

Y el párrafo tercero de dicho artículo 9.º añade: “Cuando el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que se haya celebrado la consulta, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum haya obtenido un resultado positivo se constituyan en Comunidad autónoma si se cumpliesen los requisitos establecidos en el apartado anterior.”

Según Peces-Barba (22), este párrafo “es dudosamente constitucional porque la Constitución no establece ese límite”. Efectivamente, la Constitución sólo exige el transcurso de cinco años para reiterar el referéndum de iniciativa del proceso autonómico en caso de que dicha iniciativa no prospere (art. 151.1, en contraste con el 143.3), y nada dice sobre la posibilidad de reiterar el referéndum de aprobación del Estatuto autonómico si el resultado de dicho referéndum es negativo. He ahí otra laguna constitucional que ha querido salvar el artículo 9.3 de la Ley Orgánica sobre las distintas modalidades de referéndum al que Peces-Barba atribuye maliciosas intenciones cuando escribe en su citado artículo: “Este artículo 9.3 supone un intento de UCD de impedir precisamente el resultado negativo del referéndum en Galicia, puesto que el voto negativo implica esperar cinco años antes de poder reiniciar el proceso.” De ser esto así, nos encontraríamos ante un proyecto de carácter general dictado con vistas a un caso particular.

Al igual que en el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia, y

(22) “El sistema de acceso especial: la vía del artículo 151”, ya citado.

para las Comunidades autónomas que se constituyan al amparo del artículo 151, rige asimismo el artículo 152.2: "Los Estatutos solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum." No sabemos lo que dirán al respecto los diferentes Estatutos que sigan esta vía, porque todavía no se ha aprobado ninguno. Pero, en todo caso, será necesario un referéndum para su modificación, en los términos establecidos en el artículo 10 de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

PROCEDIMIENTO 3.º: *Territorios con régimen provisional de autonomía y que sigan la vía del artículo 151*

Si los territorios que tratan de acceder al autogobierno tienen régimen provisional de autonomía, la iniciativa podrán ejercerla los órganos colegiados superiores del ente preautonómico, sustituyendo a las Diputaciones o a los órganos interinsulares correspondientes (disposición transitoria primera). No será necesaria, en tal caso, la intervención de las Corporaciones provinciales, pero sí la de las dos terceras partes de los Ayuntamientos cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Si la iniciativa no llega a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143, quedan *ipso iure* disueltos los organismos provisionales autonómicos, a tenor de lo preceptuado en la disposición transitoria séptima.

Si la iniciativa prospera, la elaboración y aprobación del Estatuto seguirá los demás trámites del artículo 146: "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 ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley.»

Así, pues, el proyecto no es elaborado por una asamblea de sólo parlamentarios como en los casos anteriores, sino por una asamblea mixta compuesta por los miembros de las Diputaciones provinciales afectadas y por los parlamentarios (diputados y senadores elegidos en dichas provincias).

La Constitución no especifica cuál es el órgano competente para

la convocatoria de la referida asamblea mixta ni tampoco prevé el procedimiento de elevar el proyecto de Estatuto a las Cortes Generales para su tramitación como Ley. El ministro de Administración Territorial ha anunciado el propósito de que sea el Gobierno quien convoque a la asamblea mixta para la redacción del proyecto de Estatuto y de que sea también el Gobierno quien reciba el proyecto una vez elaborado y lo eleve a las Cortes Generales, sirviendo de intermediario entre éstas y la asamblea mixta proponente. El presidente del Congreso, en cambio, entiende que dicha asamblea puede enviar directamente a las Cortes Generales el proyecto de Estatuto, sin necesidad de pasar por el Gobierno.

En las Cortes, el proyecto de Estatuto se tramita como Ley Orgánica sin que medie ninguna negociación ni se requiera el acuerdo entre los representantes de la asamblea mixta que elaboró el proyecto y las Cortes.

Además, la aprobación de los Estatutos del artículo 143 no exige referéndum. No hay, pues, referéndum para la iniciativa, ni para la aprobación, ni para la reforma de estos Estatutos. El artículo 147.3 dice que “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica”.

No se ha aprobado todavía ningún Estatuto tramitado por la vía del artículo 143 y aprobado de acuerdo con el artículo 146, y, por tanto, se desconoce el procedimiento que en los mismos se establecerá para su reforma. Teóricamente, podrían exigir la celebración de referéndum, pero no parece probable que lo hagan.

Según el artículo 148.2, transcurridos cinco años, las Comunidades autónomas del artículo 143 podrán, sin necesidad de referéndum, modificar sus Estatutos y ampliar sus competencias hasta el techo del artículo 149 (cuyo techo es común a éstas y a las Comunidades autónomas que hayan elegido la vía del artículo 151).

Por la vía del artículo 143 se puede llegar, por tanto, sin necesidad de referéndum de iniciativa ni de referéndum de aprobación, ni de referéndum de reforma, al mismo resultado que por la vía del artículo 151 que requiere esos tres referenda, con la única diferencia del plazo de cinco años.

En este sentido se ha pronunciado Antonio Fontán, siendo minis-

tro de Administración Territorial, en un artículo titulado “El Estado de las autonomías” (23), cuando escribe: “Hay que subrayar que la Constitución no concibe estas dos tramitaciones de la iniciativa autonómica como contrapuestas entre sí y conducentes a dos sistemas de autonomía política diversos en calidad o en volumen de competencias para los Gobiernos territoriales. (...) Las competencias políticas y administrativas que, de conformidad con la Constitución, asumirán las Comunidades que sigan un camino u otro serían las mismas al término del proceso.”

Enfocada esta cuestión desde el punto de vista político, la decisión gubernamental de reconducir las autonomías pendientes a la vía del artículo 143 supone únicamente el aplazamiento por cinco años de la culminación del proceso autonómico. No resuelve el problema, sino que lo traslada de 1980 a 1985, año este último en el que indefectiblemente se planteará en toda su crudeza la cuestión de la viabilidad del llamado “Estado de las autonomías”.

Pero ni siquiera está del todo claro que con el cambio de vía se obtenga un sensible aplazamiento del problema. El propio Fontán, en su citado artículo, escribe: “En la práctica, tampoco será fácil que resulte acelerado el proceso hacia el autogobierno por la llamada vía del artículo 151, ya que en ella han de interponerse —en la más favorable de las hipótesis— hasta tres consultas electorales regionales (se refiere, sin duda, al referéndum de iniciativa, al de aprobación del Estatuto y a las elecciones a la Asamblea legislativa de la Comunidad autónoma) para la definitiva adopción de cada Estatuto.”

PROCEDIMIENTO 4.º: *Territorios no dotados de régimen preautonómico y que sigan la vía del artículo 151*

Tal es el posible caso de las provincias de Logroño y Santander.

Nada dice la disposición transitoria primera de la Constitución sobre los territorios no dotados de ente preautonómico, pues se refiere tan sólo a los que tienen un régimen provisional de autonomía. Por ello, Alzaga entiende que el artículo 143 “es de aplicación necesaria a los territorios no dotados de un régimen preautonómico” (24).

(23) *El País*, 11 y 12 de enero de 1980.

(24) ALZAGA: *Op. cit.*, pág. 844.

No comparto esta opinión. Creo que también pueden optar por la vía del artículo 151, toda vez que este artículo no distingue entre los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía y los que carecen de él, siendo aplicable el principio según el cual “donde la Ley no distingue, no cabe distinguir”. Por tanto, las provincias que carecen de un régimen provisional de autonomía, si cumplen con los requisitos del artículo 151 (es decir, acuerdo de la Diputación y de las tres cuartas partes de los Municipios que representen al menos la mayoría del censo electoral y referéndum favorable por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores), podrán elaborar su Estatuto de autonomía de acuerdo con el procedimiento establecido en dicho artículo.

Si la iniciativa no prospera, solamente podrá reiterarse una vez pasado el plazo de cinco años (25). Aquí no se produce la disolución del ente preautonómico decretado en la disposición transitoria séptima, por la sencilla razón de que no existe, toda vez que se trata de territorios no dotados de régimen provisional de autonomía.

PROCEDIMIENTO 5.º: *Territorios no dotados de un régimen provisional de autonomía y que sigan la vía del artículo 143*

En el caso de que esos territorios opten por la vía del artículo 143, la iniciativa no puede partir del órgano colegiado superior del ente preautonómico porque no existe. La iniciativa corresponde entonces a las Diputaciones interesadas y a las dos terceras partes de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

A continuación se da un plazo: “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” (artículo 143.2, *in fine*).

(25) No hay que confundir el plazo de cinco años para reiterar la iniciativa con el plazo de cinco años del artículo 148.2, que dice que “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”. El primer plazo de cinco años se refiere a la reiteración de la iniciativa autonómica, y el segundo, al tiempo que ha de transcurrir para que las Comunidades Autónomas que se acogieron al artículo 143 puedan acrecentar sus competencias hasta el techo que señala el artículo 149.

Este precepto, comenta Alzaga, “suscita el problema de que un Ayuntamiento que se precipite puede malograr este itinerario” (26).

Si la iniciativa prospera con arreglo al artículo 143, una asamblea mixta de parlamentarios y representantes de las Diputaciones elabora el proyecto de Estatuto, el cual se tramita como Ley Orgánica. No necesita referéndum para su aprobación. Su reforma tampoco exige referéndum, sino que basta con la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. El procedimiento de reforma se ajustará a lo que se establezca en cada uno de dichos Estatutos. Por el momento, no se ha aprobado ningún Estatuto por la vía del artículo 143 y con arreglo al artículo 146, y no conocemos, por tanto, ningún procedimiento específico para su reforma.

PROCEDIMIENTO 6.º: *Territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia y que carezcan de entidad regional histórica*

Tal es el supuesto contemplado en el artículo 144a de la Constitución.

En este caso es preciso que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, y por motivos de interés general, autoricen la constitución de una Comunidad autónoma.

Alzaga entiende que “este supuesto está redactado pensando básicamente en los casos de Ceuta y Melilla” (27).

No estoy enteramente de acuerdo con esta interpretación. Porque Ceuta y Melilla, según veremos, tienen un procedimiento propio para acceder a la autonomía, regulado en la disposición transitoria quinta. Y si bien ésta, tras exigir el acuerdo de su respectivo Ayuntamiento adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, se remite al artículo 144, esta remisión, a mi juicio, no implica la total asimilación de dos supuestos de hechos distintos, a saber, el caso concreto de las ciudades de Ceuta y Melilla y el supuesto genérico de territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia y que carezca de entidad regional histórica. El propio Alzaga añade que “obviamente podría servir también esta previsión para solventar algunos problemas singulares

(26) ALZAGA: *Op. cit.*, pág. 843.

(27) *Ibidem*, pág. 843.

de organización territorial del Estado que pudieran llegar a plantearse" (28).

El supuesto genérico previsto en el apartado *a)* del artículo 144 adolece de ciertas lagunas en cuanto al procedimiento a seguir.

Concretamente no indica a quién corresponde la iniciativa del proceso autonómico ni quién debe elaborar el proyecto de Estatuto.

No parece que la iniciativa deba corresponder a las Cortes Generales, pues en tal caso nos hallaríamos en el supuesto que contempla el apartado *c)* del mismo artículo, cuando habla de "sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales". En el apartado *a)* que ahora nos ocupa, las Cortes se limitan a "autorizar la constitución de una Comunidad autónoma", pero sin tomar ellas la iniciativa.

Si el territorio carente de entidad regional histórica que no supera el de una provincia alcanza el ámbito provincial, entendemos que la iniciativa corresponde, por aplicación analógica del artículo 143.2, a la Diputación y a las dos terceras partes de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la provincia. En cambio, si el ámbito territorial es inferior al de una provincia, no cabe recurrir a la interpretación analógica que acabo de indicar y nos hallamos ante una laguna legal difícil de colmar. Porque no parece razonable que se conceda la iniciativa a la Diputación provincial, que difícilmente la ejercitaría, puesto que se trataría, en definitiva, de amputarle parte del territorio de la provincia para concederle la autonomía. Sería más congruente otorgar la iniciativa a los Municipios del territorio de ámbito infraprovincial de referencia, aunque ello encerraría el peligro de incitar al cantonalismo y de crear tensiones y malestar en el seno de las provincias.

Por ello, constituye, a mi juicio, un error la expresión utilizada en el apartado *a)* del artículo 144, del que venimos ocupándonos, cuando habla de ámbito territorial "que no supere el de una provincia", por ser una expresión manifiestamente ambigua, ya que puede aplicarse tanto a una provincia entera como a parte de una provincia. Hubiera sido mejor decir "territorios uniprovinciales" para excluir toda duda acerca de la posibilidad de constituir, al amparo de dicho precepto, Comunidades autónomas de carácter comarcal o infraprovincial.

(28) *Ibidem*, pág. 843.

Y no cabe argüir contra este argumento la conveniencia de prever el deseado retorno de Gibraltar a la soberanía española, pues a este último supuesto se refiere, sin duda, el apartado *b)* del artículo 144 que luego comentaremos.

Volviendo a las lagunas que presenta el supuesto del apartado *a)* del mismo artículo, hemos de señalar que no sólo omite toda referencia a la iniciativa del proceso autonómico, sino que tampoco señala quién debe elaborar el proyecto de Estatuto. A mi juicio, esta última laguna sólo puede colmarse por vía analógica si el territorio de cuya autonomía se trata coincide con el de una provincia, pero no si es de ámbito infraprovincial. En el primer caso cabría aplicar por analogía el artículo 146 y confiar la elaboración del proyecto de Estatuto a una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y por los diputados y senadores elegidos en ella (29). Si el territorio fuera inferior a una provincia, no vemos la forma de colmar la laguna constitucional. Esta es otra razón que demuestra el desacierto, antes denunciado, de la expresión ámbito territorial que “no supere el de una provincia” empleada en el artículo 144a.

PROCEDIMIENTO 7.º: *Territorios que no están integrados en la organización provincial*

Este supuesto se halla regulado en el apartado *b)* del artículo 144, según el cual las Cortes Generales podrán, mediante Ley Orgánica, y por motivos de interés nacional, “autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para dichos territorios que no estén integrados en la organización provincial”.

Indudablemente este precepto está redactado pensando en la anacrónica colonia británica de Gibraltar (30), a la cual, según Resolución 2.429 de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1968, le es de aplicación la Resolución 1.514 sobre descolonización, teniendo en cuenta el principio de la integridad territorial, mediante negociaciones entre España y la Gran Bretaña.

(29) En cuanto al órgano competente para la convocatoria de dicha Asamblea y al procedimiento para elevar el proyecto de Estatuto a las Cortes Generales, acerca de cuyos extremos guarda silencio la Constitución, vale lo dicho al tratar el Procedimiento 3.º.

(30) En este sentido se expresa REDONDO PÉREZ en su artículo sobre “Las vías constitucionales para el acceso a las autonomías”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6.345, Madrid, enero 1980, pág. 40.

Si las negociaciones con el Reino Unido llegan a feliz término, en el Tratado en virtud del cual se devuelva a España la soberanía sobre la plaza, podrá estipularse la concesión de un Estatuto de autonomía que satisfaga los intereses de los habitantes del Peñón.

Acerca de este punto, en mi discurso de 28 de septiembre de 1973 ante la XXVIII Asamblea General de las Naciones Unidas hice el siguiente ofrecimiento:

“España se compromete solemnemente ante esta Asamblea General a mantener, llegado el día en que se ponga fin a la situación colonial, la presente organización política, administrativa y judicial gibraltareña con la simple sustitución de las autoridades británicas por las correspondientes autoridades españolas, situación inherente a la descolonización y consiguiente transferencia de la soberanía del territorio.”

“De este modo, los gibraltareños gozarán de un régimen especial de autonomía legislativa, judicial, administrativa y financiera que respetará su opción en materia de nacionalidad, sus libertades y derechos cívicos en su actual forma de expresión, su Gobierno local y su régimen de puerto franco.”

De ahí que en el apartado b) del artículo 144 que comentamos se emplee la expresión “acordar, en su caso”, puesto que el Estatuto de autonomía de Gibraltar sería fruto del acuerdo a que pueda llegarse con la Gran Bretaña para la descolonización de la plaza.

Dada la singularidad del supuesto a que se refiere este apartado, es explicable que la Constitución no entre en pormenores en cuanto a la iniciativa ni al proceso de elaboración del Estatuto.

PROCEDIMIENTO 8.º: *Territorios en que las Cortes sustituyan la iniciativa de las Corporaciones locales*

Otro procedimiento para la constitución de una Comunidad autónoma es el contemplado en el párrafo c) del artículo 144 de la Constitución. Según dicho párrafo, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés general, sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

En tal caso, la iniciativa del proceso autonómico no corresponde a las Diputaciones y Ayuntamientos interesados, ni a los órganos colegiados superiores del ente preautonómico, sino que es asumida por las Cortes Generales, “con lo que se acepta —ha dicho Peces-Barba (31)— que la autonomía puede derivar de una exigencia de racionalidad de la organización del Estado”.

Cabría plantearse si una vez puesto en marcha el proceso autonómico por iniciativa de las Cortes Generales, las provincias y Municipios interesados tendrán alguna intervención en la elaboración del proyecto de Estatuto. Nada dice sobre ello la Constitución. Pero, teniendo en cuenta que, según su artículo 87, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, se llega a la conclusión de que la elaboración del proyecto de Estatuto habría de correr a cargo del Gobierno o de alguna de las Cámaras legislativas, sin posible intervención de las Corporaciones locales afectadas.

PROCEDIMIENTO 9.º: *Navarra*

La disposición transitoria cuarta no prevé el procedimiento a seguir por Navarra si quisiera convertirse en Comunidad autónoma como “provincia con entidad regional histórica” (al igual que Asturias y Murcia, por ejemplo), sino que lo único que prevé es el procedimiento a seguir por Navarra para su incorporación al País Vasco, en el caso de que así lo deseara.

Al no señalar la disposición transitoria cuarta ningún procedimiento especial para el caso de que Navarra quisiera constituirse ella sola en Comunidad autónoma, entiendo que le sería aplicable el régimen general, con posibilidad de optar entre la vía del artículo 143 y la del artículo 151.

Para su posible incorporación al País Vasco, la iniciativa se simplifica considerablemente, pues no se exige la intervención de las tres cuartas partes, ni siquiera de las dos terceras partes, de los Ayuntamientos navarros, sino que basta con que tome la iniciativa “el órgano foral competente” (que según el Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, y el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, es el Parla-

(31) “El Estado de las autonomías”, ya citado.

mento Foral de Navarra). Y, además, basta con que el referéndum subsiguiente sea aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos (adviértase la diferencia entre este referéndum de iniciativa para la incorporación de Navarra al País Vasco y el referéndum de iniciativa del artículo 151, que exige la mayoría absoluta de los electores, es decir, del censo electoral). Evidentemente es mucho más fácil alcanzar la mayoría de los votos emitidos que la mayoría del censo electoral.

El párrafo segundo de la citada disposición transitoria cuarta añade que “si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del órgano foral competente (Parlamento Foral de Navarra) y, en todo caso, cuando hayan transcurrido cinco años”.

Esto supone que penderá sobre Navarra indefinidamente la espada de Damocles de su posible integración en el País Vasco, cuando lo lógico sería que en caso de optar por ser Comunidad autónoma en calidad de “provincia con entidad regional histórica” quedara zanjada definitivamente la cuestión de su posible anexión al País Vasco.

Si llegara a constituirse Navarra en Comunidad autónoma, cabría plantear la cuestión de si perdería su vigencia la disposición transitoria cuarta por entrar en juego el artículo 145 de la Constitución que prohíbe la federación de Comunidades autónomas.

Tratándose de una disposición transitoria, es indudable que no puede tener una vigencia permanente como la tiene el artículo 145. Pero también cabe alegar, en favor de la tesis contraria, que siendo de carácter específico —para el caso de Navarra—, la disposición transitoria cuarta prevalece sobre el artículo 145, que es de carácter genérico. Y como dicha disposición permite reiterar la iniciativa de incorporación al País Vasco cuando hayan transcurrido cinco años desde que la iniciativa anterior no prosperara, cabe entender que siempre queda abierta la puerta a esa incorporación, pues se trata de un caso especial que constituye una excepción a la regla general del artículo 145.

Es más, cabe también afirmar que la incorporación de Navarra al País Vasco no sería propiamente un caso de federación de Comunidades autónomas (prohibida por el artículo 145), sino un caso *sui generis* de incorporación pura y simple.

De obtener un resultado favorable por mayoría simple de votos emitidos en el referéndum de iniciativa, los trámites sucesivos para la incorporación-de Navarra al País Vasco no están nada claros desde el punto de vista jurídico y han dado lugar a una fuerte polémica política (32).

Hay dos textos contradictorios: el artículo 151.2, 4.º y 5.º, de la Constitución exige que el proyecto de Estatuto sea aprobado "en cada provincia" (33), mientras que el artículo 47, párrafo segundo, del Estatuto vasco habla del "referéndum del conjunto de territorios afectados" (34), es decir, del conjunto de las tres Provincias Vascongadas y Navarra.

La diferencia práctica entre el precepto constitucional y el precepto estatutario vasco es notoria. Según la Constitución, en caso de que Navarra quisiera incorporarse al País Vasco, el nuevo Estatuto vasco para las cuatro provincias exigiría para su aprobación la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia (también, por tanto, en la de Navarra). En cambio, según el Estatuto vasco,

(32) Según el ex diputado señor Pegenaute, el origen del problema "hay que buscarlo en aquella insólita actuación de UCD, que cedió ante la presión del PNV para que se citara a Navarra en el Decreto de preautonomía como uno de los territorios históricos de Euskadi. Entonces UCD debía haberse manifestado con una posición firme y haberse negado a esa pretensión. De este problema arranca todo lo demás, que ha sido un continuo ceder a las pretensiones nacionalistas. Con la Disposición transitoria cuarta de la Constitución se debía haber concluido el contencioso Navarra-Euskadi". (*El País*, 27 de diciembre de 1979, pág. 13.)

El artículo 1.1 del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, dice: "Se instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidirán su incorporación."

A este fin, las provincias o territorios de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo foral competente."

(33) La expresa condición de que el voto afirmativo ha de producirse, en el referéndum, en cada una de las provincias afectadas se introdujo por el Senado.

(34) El artículo 47.2 dice así: "En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la Disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados."

bastaría con que lo aprobara la mayoría del conjunto de las cuatro provincias, con lo cual, aunque Navarra lo rechazara, los votos favorables de las tres Provincias Vascongadas con toda probabilidad contrarrestarían el posible resultado negativo de Navarra.

Licinio de la Fuente, en un artículo publicado sobre este tema (35), subraya que "... a diferencia de lo que precisa dicho artículo 151, en el sentido de que si una vez elaborado el Estatuto en una provincia no fuera aprobado, ésta quedaría excluida de la Comunidad autónoma, el artículo 47.2 del Estatuto vasco dice que, una vez elaborado el Estatuto para integrar Navarra, el referéndum será conjunto en las cuatro provincias, y, según la interpretación del PNV, Navarra podría verse obligada a aceptar un Estatuto, no aprobado por los navarros, por obtener mayoría de los votos en el conjunto de las cuatro provincias, mientras que si prevalece el texto constitucional del artículo 151 (como sería lógico y es la interpretación de los parlamentarios navarros de UCD), Navarra no quedaría definitivamente integrada en Euskadi si, aun después de ejercer la iniciativa, el Estatuto vasco modificado no obtuviera mayoría en Navarra y sí en el conjunto de las cuatro provincias".

Según el editorial de *El País* de 22 de enero último, en el Estatuto vasco se utilizó una fórmula tan inusual como "el conjunto de territorios afectados" para que se pudiese "abrir una vía interpretativa que permitiera una alteración del procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución".

Semejante argumentación entiendo que es jurídicamente insostenible, pues por vía interpretativa jamás se puede llegar a alterar lo establecido en la Constitución. Esto no sería interpretar, sino modificar un precepto constitucional.

El 23 de enero se promulgó la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (2/1980), que declara en su artículo 5.º, 2, que "la circunscripción será, en todo caso, la provincia". Este precepto abre camino a una interpretación más concorde con el texto constitucional, según la cual el referéndum de reforma del Estatuto vasco para la incorporación de Navarra, aunque fuera aprobado por el cómputo global de los votos de las cuatro provincias

(35) LICINIO DE LA FUENTE: "Navarra", en *El País* de 28 de diciembre de 1979.

afectadas, no vincularía a Navarra si el resultado en esta provincia no fuera también afirmativo. Sin embargo, el citado artículo de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum no nos brinda un argumento apodíctico, toda vez que también cabe interpretar que una cosa es la circunscripción electoral, y otra, la forma de computar los resultados de un referéndum celebrado en varias provincias: la circunscripción puede ser la provincia, y el resultado —favorable o adverso— puede deducirse tanto del cómputo por separado de cada provincia como del cómputo conjunto de todas ellas, tal como pretende el Estatuto vasco.

PROCEDIMIENTO 10: *Ceuta y Melilla*

Según la Disposición transitoria quinta, “las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, y así lo autorizan las Cortes Generales mediante una Ley Orgánica”. De modo que en este caso basta con un acuerdo municipal adoptado por mayoría absoluta y una Ley Orgánica que autorice la constitución de la respectiva Comunidad Autónoma. No es necesaria la celebración de ningún referéndum.

Sin embargo, no especifica dicha Disposición transitoria quinta quién debe elaborar el proyecto de Estatuto. Puede interpretarse que la elaboración del proyecto ha de correr a cargo del Ayuntamiento, aunque a esta interpretación cabría oponer el artículo 87 de la Constitución, según el cual la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Si bien las Asambleas de las Comunidades Autónomas, según el citado artículo, pueden remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, hay que tener en cuenta que dichas Asambleas no tendrán existencia jurídica en Ceuta y Melilla hasta un momento posterior a aquel en que eventualmente una y otra ciudad se hayan constituido en Comunidad Autónoma, para lo cual es requisito previo que se elabore y apruebe el correspondiente Estatuto. Parece, por tanto, más ajustado a Derecho entender que el proyecto de Estatuto habrá de ser elaborado, en el caso de Ceuta y Melilla, por el Gobierno o por alguna de las Cámaras legislativas.

La reforma de los referidos Estatutos habrá de hacerse por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, de acuerdo con la norma del artículo 147, 3, de la Constitución.

PROCEDIMIENTO 11: *Madrid*

La Constitución no habla expresamente de la posible autonomía de Madrid, que, en cierto modo, encerraría un contrasentido, pues se es autónomo respecto del Poder central y éste reside, precisamente en la villa de Madrid, que, según el artículo 5.º de la Constitución, es la capital del Estado.

Ahora bien, Madrid no es sólo una villa, sino también una provincia, y en cuanto a ésta, el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre el régimen preautonómico de la región Castellano-Manchega, establece en su Disposición adicional que “la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región Castellano-Manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias” (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo). Hasta el presente no se ha producido tal acuerdo y la provincia de Madrid sigue estando al margen del régimen preautonómico de la región Castellano-Manchega.

Es interesante recordar que en la exposición de motivos del mencionado Real Decreto-Ley se puntualiza que “la referencia a la provincia de Madrid que en el Real Decreto-Ley se contiene en modo alguno predetermina su incorporación a esta u otra entidad territorial”

Cabe, por tanto, que la provincia de Madrid no se incorpore a la región Castellano-Manchega. En tal caso, ¿qué alternativas se le ofrecen? Del tenor literal de la frase que acabo de citar resultaría que la alternativa consiste en la incorporación de la provincia de Madrid a “otra entidad territorial”. Pero esta interpretación, excesivamente aferrada a la letra, debe rechazarse porque conduciría al absurdo de no admitir más alternativa que la incorporación de la provincia de Madrid a la región de Castilla y León, puesto que el artículo 143 de la Constitución exige que sean limítrofes las provincias que se constituyen en Comunidad Autónoma.

A mi juicio, hay que entender más bien que la citada frase de la exposición de motivos, pese a su defectuosa expresión —nueva muestra de la ligereza con que se ha procedido a la regulación de las preautonomías—, lo que ha querido decir es que la provincia de Madrid puede constituir otro tipo de entidad territorial sin necesidad de incorporarse a ninguna de sus regiones limítrofes.

Y así lo ha interpretado la Comisión especial para el estudio del autogobierno de la provincia de Madrid creada por la Diputación Provincial, que ofrece varias soluciones, entre otras, la de un Estatuto de capitalidad para la villa de Madrid y su área metropolitana y un Gobierno provincial autónomo para el resto de la provincia, o bien la incorporación de este resto a la región Castellano-Manchega y la de un Estatuto de Autonomía para Madrid y su provincia, considerada como una región uniprovincial.

Cualquiera de las anteriores soluciones presenta sus dificultades: el Estatuto de capitalidad para el área metropolitana, a poca visión de futuro que se tenga, rebasaría la provincia de Madrid y tendría que llegar a la capital de Guadalajara, invadiendo la Comunidad Autónoma vecina. De otra parte, desgajada el área metropolitana de Madrid, el resto de su provincia carece de entidad suficiente para constituirse en Comunidad Autónoma. Por último, la hipótesis de una Comunidad Autónoma a base de la región uniprovincial de Madrid tampoco es consistente.

En caso de optar por la solución del Estatuto de capitalidad para la villa de Madrid y su área metropolitana, nos tropezaríamos con una laguna legal relativa al procedimiento que habría de emplearse para la iniciativa y para la elaboración de ese Estatuto.

No parece que la iniciativa fuera a partir de la Diputación Provincial de Madrid y de los dos tercios de los Ayuntamientos de la provincia, pues difícilmente aceptarían que se segregue de ella la porción más importante. Y la Constitución no admite que la iniciativa pueda proceder de un Ayuntamiento. Habría que recurrir, a mi juicio, al apartado c) del artículo 144, que permite a las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, y por motivos de interés general, sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales. El proyecto de Estatuto de capitalidad de la villa de Madrid y de su área metropolitana habría de ser elaborado por el Gobierno y remitido a las Cortes, sin necesidad de referéndum alguno para su aprobación.

Si se estimara que el resto de la provincia de Madrid no tiene entidad suficiente para constituirse en Comunidad Autónoma, y pareciera aconsejable su incorporación a la región Castellano-Manchega, al no estar previsto a quién corresponde la iniciativa de tal incorporación, habría que recurrir también al apartado c) del artículo 144 para que las Cortes Generales sustituyeran la iniciativa de las Corporaciones locales.

PROCEDIMIENTO 12.º: *Canarias*

Aún hay que añadir una última modalidad procedimental: la relativa al Estatuto de autonomía del archipiélago canario. Es evidente que el Estatuto canario, como los demás, ha de contener como parte esencial la relativa a la materia financiera a que se refieren los artículos 156 y 157 de la Constitución. Pues bien, si el régimen financiero del futuro Estatuto canario modifica en lo más mínimo el vigente régimen económico y fiscal del archipiélago, habrá que seguir el procedimiento especial consignado en la disposición adicional tercera de la Constitución, es decir, requerirá informe previo de la Comunidad autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.

Pero, como señala Sánchez Agesta (36), “dicha norma tiene, además, un contenido sustantivo: su colocación dentro de las disposiciones adicionales (que, como se sabe, regulan situaciones de carácter permanente que por su singularidad no deben figurar dentro de los preceptos generales de la Constitución), y el hecho de no poderse prejuzgar lógicamente ni el contenido, en su caso, del preceptivo informe ni la audiencia que al mismo habrían de dar los órganos competentes, permite afirmar la compatibilidad de unas peculiaridades económico-fiscales (las vigentes o las que las sustituyan) con la Constitución. Este tratamiento, por otra parte, se corresponde con el deber del Estado de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular” (art. 138.2).

(36) *Constitución Española. Edición comentada*, cit. pág. 371.

CARACTER IRREVERSIBLE DEL REGIMEN AUTONOMICO

Analizados los distintos procedimientos para acceder a la autonomía, debemos preguntarnos ahora si existe algún procedimiento para renunciar al régimen autonómico.

Nada dice expresamente la Constitución sobre si la vía hacia la autonomía es una vía con posible retorno o sí, por el contrario, la decisión de una provincia de integrarse en una Comunidad autónoma resulta irreversible. Es ésta otra grave laguna constitucional. El silencio de la Constitución en este punto resulta altamente sospechoso si se tiene en cuenta que la Constitución de 1931, en la que notoriamente se ha inspirado la vigente Constitución, preveía el posible retorno al régimen provincial común. En efecto, el artículo 22 de la Constitución republicana decía: "Cualquiera de las provincias que formen una región autónoma o parte de ella podrán renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central."

Comentando este precepto, Gregorio Peces-Barba, en su artículo ya citado, dice: "La Constitución republicana de 1931 no llegaba tan lejos, y más bien se quedaba en la autonomía como excepción pensada sólo para las llamadas nacionalidades históricas —Cataluña, Euskadi y Galicia—. El propio contenido del artículo 22 de aquel texto constitucional, que no tiene paralelo en la Constitución de 1978, significó la voluntad de mantener un régimen jurídico general del Estado centralizado y de las autonomías como excepción" (37).

La omisión en la Constitución de 1978 de un precepto análogo al del artículo 22 de la Constitución del 31 nos lleva a la conclusión de que el proceso autonómico es una vía sin retorno legal, ya que a las provincias integradas en una Comunidad autónoma no se les reconoce en ningún precepto constitucional la facultad de iniciativa para volver al régimen provincial común.

En efecto, según el artículo 87 de la Constitución, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades autónomas. No corresponde, por tanto, a las Diputaciones provinciales. Tampoco podrían las provincias

(37) "El Estado de las autonomías", ya citado.

utilizar la vía de la iniciativa popular reconocida en el párrafo tercero del citado artículo 87, ya que “no procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley Orgánica”, y, según el artículo 81, son Leyes Orgánicas, entre otras, “las que aprueben los Estatutos de autonomía”.

En cuanto a la iniciativa legislativa del Congreso, su Reglamento provisional de 17 de octubre de 1977, todavía vigente, exige la firma de 15 diputados y la del portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenezca el primer firmante. Como la inmensa mayoría de las provincias españolas no cuentan con 15 diputados, tampoco podría utilizar esta vía para poner en marcha una proposición de Ley mediante la cual pudieran separarse de la Comunidad autónoma y volver al régimen provincial común.

Aparte de esto, la separación de una provincia del resto de una Comunidad autónoma tropezaría con la dificultad de que ello implicaría la modificación de su Estatuto (puesto que según el art. 147.2b de la Constitución, los Estatutos deberán contener “la delimitación de su territorio”), y esta modificación, en el caso de los Estatutos acogidos a la vía del artículo 151, requiere, según el artículo 152.2, “el referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”.

La Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum no precisa si el referéndum para la reforma de los Estatutos, regulada en su artículo 10, ha de obtener resultado positivo en el conjunto de las provincias que integran la Comunidad autónoma o en cada provincia.

El artículo 152.2 de la Constitución habla, como acabamos de ver, de “los electores inscritos en los censos correspondientes”. Ahora bien, estos censos, ¿son los censos provinciales o el censo de todo el territorio autónomo? Los Estatutos vasco, catalán y gallego nada aclaran al respecto, pues hablan genéricamente de referéndum positivo “de los electores”. A falta de una norma expresa, cabría aplicar por analogía el criterio que se aplica para el referéndum de aprobación de los Estatutos, es decir, exigir el resultado positivo en cada provincia. En tal caso, no es previsible que en las restantes provincias de la Comunidad autónoma el proyecto de segregación de una provincia obtuviera un resultado favorable en el preceptivo referéndum de reforma del Estatuto.

Es más, según el artículo 10 de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, se especifica que “el referéndum para la modificación de los Estatutos de autonomía previstos en el artículo 152.2 de la Constitución requerirá previamente el cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en ellos...”. Y ya hemos visto que, según el artículo 56 de los Estatutos catalán y gallego, y según el artículo 46 del Estatuto vasco, la propuesta de reforma requerirá en todo caso la aprobación del Parlamento de Cataluña o de Galicia, por mayoría de dos tercios, y del Parlamento vasco, por mayoría absoluta, y uno y otro quórum sería imposible de alcanzar por los diputados de la provincia que tratara de segregarse de la Comunidad autónoma. Aunque no han sido aprobados todavía Estatutos acogidos a la vía del artículo 151 y no amparados por la disposición transitoria segunda (dictada exclusivamente para Cataluña, el País Vasco y Galicia), es de suponer que contendrán preceptos análogos a los citados en materia de reforma estatutaria que harán prácticamente imposible la segregación de una provincia del resto de la Comunidad autónoma.

NECESIDAD DE REVISAR EL PROCESO AUTONOMICO

De cuanto ha quedado expuesto se desprende un juicio muy severo acerca de la regulación constitucional del proceso autonómico. No parece exagerado afirmar que tal regulación es sumamente deficiente.

Los dieciséis artículos del capítulo III del título VIII de la Constitución no están ordenados sistemáticamente, y el desorden se agrava por la incidencia de otros veintisiete preceptos “extravagantes” en el sentido jurídico del término: que quedan fuera del citado capítulo de la Constitución. Concretamente:

- a) Los posibles sujetos del derecho a la autonomía hay que buscarlos en tres artículos diferentes y en una disposición transitoria.
- b) El procedimiento a seguir para alcanzar la autonomía está diseminado en cuatro artículos y cinco disposiciones transitorias.
- c) Las competencias que constituyen el contenido de la autonomía están dispersas en quince artículos y en tres disposiciones adicionales.

d) Las normas relativas al control del ejercicio de las autonomías aparecen en cinco artículos diferentes.

e) A los Estatutos de autonomía se refieren diez artículos y una disposición adicional.

Esta profusión de artículos, no consecutivos, y de disposiciones adicionales y transitorias, basta por sí sola para denunciar la carencia de un orden lógico y sistemático en el tratamiento constitucional del tema de las autonomías, fruto sin duda del método del consenso empleado en su elaboración, que obligó a sucesivas concesiones arrancadas sin orden ni concierto y que se tradujo en la incrustación de numerosos aditamentos. Así no es de extrañar que esté plagada de parches la “senda de la Constitución”, como diría Fernando VII, lo cual no garantiza precisamente su firmeza ni la deseable fluidez en el funcionamiento de sus instituciones.

Los posibles sujetos del derecho a la autonomía no se enumeran taxitivamente como en otras Constituciones, y se encuentran dispersos en varios supuestos distintos. En unos casos se exige que el territorio de la Comunidad autónoma presente unas características históricas, culturales y económicas comunes; en otros, basta con que tengan “entidad histórica”; en otros, se le exime de esta circunstancia; otras veces no está claro si, aparte de los casos de Ceuta y Melilla, y posiblemente Gibraltar, se admite que el ámbito territorial de una Comunidad autónoma sea inferior al de una provincia, y, por último, no hay nada previsto en la Constitución sobre el tratamiento que merezca la capital de España y su área metropolitana.

Abundan las “normas generales dictadas con vistas a casos particulares”, es decir, todo lo contrario de lo que debe ser una Ley, y más una super-Ley como es la Constitución. Como ha escrito Legaz Lacambra en el prólogo a la obra de Starck, *El concepto de Ley en la Constitución alemana* (38): “En la Constitución española de 1978 no existe, como en la Ley Fundamental de Bonn, ninguna referencia a los caracteres que toda Ley debe reunir (en la Constitución alemana se dice que las Leyes han de ser «generales» y no válidas sólo para un caso particular).”

La normativa constitucional resulta casi laberíntica al regular los diversos procedimientos para acceder a la autonomía, que, como ha

(38) *Op. cit.*, pág. 24.

quedado demostrado, no son tan sólo dos, como vulgarmente se cree, sino que son doce.

En tales procedimientos los distintos trámites y requisitos exigidos en cada uno de ellos se establecen un tanto arbitrariamente: unas veces se exige el acuerdo con las Diputaciones provinciales o del órgano interinsular correspondiente; otras veces estos acuerdos de las Corporaciones provinciales pueden ser sustituidos por los órganos colegiados superiores de los entes preautonómicos (cuando se sigue la vía del art. 153), y es dudoso, en cambio, que tal sustitución pueda realizarse de seguir la vía del artículo 151. Unas veces se exige el acuerdo de las dos terceras partes de los Municipios, y otras hace falta el acuerdo de las tres cuartas partes y se admite incluso que la iniciativa de las Diputaciones y de los Ayuntamientos pueda ser sustituida por las Cortes Generales.

En cuanto al trámite del referéndum, entramos en una auténtica casuística, porque no sólo la Constitución prevé tres modalidades de referéndum (el referéndum de iniciativa, el referéndum de aprobación del Estatuto y el de reforma del mismo), sino que establece un quórum distinto para una misma modalidad de referéndum, y así el referéndum de iniciativa de Navarra para su eventual incorporación al País Vasco requiere tan sólo la mayoría simple de los votos válidamente emitidos, mientras que el referéndum de iniciativa en los demás casos exige la mayoría absoluta del censo electoral.

El otorgamiento de potestad legislativa a las Comunidades autónomas es un hecho de gran trascendencia política y jurídica. No es éste el lugar de considerar la repercusión política de la medida. Pero sí hemos de llamar la atención sobre sus consecuencias jurídicas, que llevarán inevitablemente al fraccionamiento y a la diversificación del ordenamiento jurídico español, dando lugar a ordenamientos peculiares de cada Comunidad autónoma en casi todas las ramas del Derecho.

De este modo se producirá en España un movimiento inverso al que se está produciendo en los Estados federales y al que se produce también en las Comunidades supranacionales. En los Estados Unidos, por ejemplo, se han realizado importantes avances en el proceso de unificación legislativa entre los distintos Estados de la Unión. La divisa de su escudo nacional *E pluribus unum* (De la pluralidad a la unidad) expresa no sólo una voluntad política integradora, sino tam-

bién jurídica. Otra forma de entender el federalismo, de signo contrario, disgregador y regresivo, tendría por divisa *Ex uno plura* (De la unidad a la pluralidad). La elección entre una y otra no parece dudosa. En el ámbito internacional son bien conocidos los esfuerzos que se realizan en el seno de la Comunidad Económica Europea para la armonización legislativa en materia agrícola, industrial, comercial, fiscal y monetaria. No se olvide que el artículo 3.º, apartado *h*), del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 obliga a “la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del Mercado Común”.

Cuando el signo de los tiempos en el mundo del Derecho camina hacia una progresiva homogeneidad, en España el otorgamiento de potestad legislativa a las Comunidades autónomas inicia un proceso contrario hacia la heterogeneidad y la diferenciación.

La vida del Derecho, el tráfico jurídico, la práctica forense y el conocimiento y estudio del ordenamiento positivo español adquirirán una creciente complejidad que hará cada vez más difícil su aplicación y su efectiva vigencia (39). Los planes de estudio de nuestras Facultades de Derecho habrán de incluir dentro de cada disciplina las diversas especialidades dimanantes del Derecho peculiar de cada Comunidad autónoma. Los profesionales del Derecho y los jueces y magistrados habrán de estar impuestos en una suerte de Derecho intercomunitario, semejante al Derecho Internacional Privado, y conocer a fondo la legislación emanada de las diversas Comunidades autónomas. ¿Será posible, a la larga, mantener la indispensable unidad básica del Derecho español?

El carácter irreversible de la incorporación de una provincia a una Comunidad autónoma, al no admitir la actual Constitución la posibilidad que abría el artículo 22 de la Constitución de la Segunda República para la vuelta al régimen provincial común, y la extraordinaria dificultad que presenta la reforma de los Estatutos, especialmente los aprobados con arreglo al artículo 151, confiere una rigidez al sistema autonómico que hace imposible corregir los defectos e inconvenientes que la experiencia ponga de manifiesto.

(39) A propósito de la atribución de competencias legislativas a las Comunidades Autónomas, SÁNCHEZ AGESTA comenta: “La aplicación de principios jurídicos diversos no ya en el ámbito de un Estado o una nación, sino aun entre Estados diversos, se revela con frecuencia como perturbadora.” (*Sistema político de la Constitución...*, ya citado, pág. 359.)

Las competencias de las Comunidades autónomas constituyen una de las materias más confusas de la regulación constitucional de las autonomías (40). No existe una clara delimitación de esas competencias respecto de las del Estado, ni el complejo sistema de control permite garantizar que no se produzca una invasión por parte de las Comunidades autónomas en la esfera de competencia estatal, ni existe un techo infranqueable de las competencias autonómicas, sino que éstas pueden ampliarse sucesivamente de modo indefinido, ni, sobre todo, se ha arbitrado un mecanismo jurídico sencillo y eficaz para hacer frente a una eventual insubordinación de las Comunidades autónomas.

La prodigalidad en el otorgamiento de competencias autonómicas a base del juego combinado de las diversas normas procedimentales que hemos visto es consecuencia quizá de la ausencia de un estudio serio y concienzudo del modelo de Estado al que se quiere llegar. El llamado "Estado de las autonomías", cuyo proceso estatutario se halla en curso, se está construyendo sin disponer previamente de los planos que definan su arquitectura y sin haber realizado la ineludible operación del replanteo sobre el terreno, pues ni siquiera existe un mapa definitivo de las Comunidades autónomas.

Así no es de extrañar que el proceso autonómico tan deficientemente regulado en la Constitución pueda conducirnos al desguace del Estado mismo y su sustitución por unas Comunidades autónomas carentes muchas de ellas del sustrato indispensable para poder llevar a cabo eficazmente su función de autogobierno.

El movimiento autonomista no sólo enfrenta la periferia al centro, sino también a las regiones periféricas entre sí. Como ha escrito Fernández Ordóñez (41), "si, en los casos catalán y vasco, la protesta se formula frente al centralismo, en las demás regiones se plantea frente a las regiones ricas, especialmente Cataluña y el País Vasco. El nacionalismo emergente en Andalucía va a ser el detonador de un formidable temporal de reivindicaciones en muchos puntos de España. El resultado es que la palabra solidaridad deja de ser un mensaje fraterno para convertirse en un proyectil político que amenaza con res-

(40) Véase T. R. FERNÁNDEZ: "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 20, Madrid, octubre-diciembre 1978.

(41) "La España necesaria", Madrid, 1980, pág. 159.

taurar nuestra vieja enfermedad del cabilismo, para emplear la palabra de Ortega, donde, en último término, la polémica es de cantón a cantón o de aldea a aldea”.

La etapa preautonómica no ha sido precisamente una experiencia halagüeña. El propio Clavero Arévalo, siendo ministro para las Regiones, en la declaración que formuló en nombre del Gobierno ante el Senado el 13 de junio de 1978, hubo de reconocer que “hoy, constituidos estos órganos preautonómicos, han ido surgiendo los problemas propios de estas materias, los problemas territoriales, los problemas de capitalidad, los problemas de funcionarios, los problemas de medios, los problemas del gran trabajo y la imaginación que habrá que tener aquí para que estas autonomías sean, en definitiva, algo positivo para España”.

La compleja y defectuosa regulación constitucional de los múltiples procedimientos que se arbitran para acceder a la autonomía puede originar tensiones de tal gravedad que encierren una amenaza para la propia Constitución.

Mucho me temo que el panorama que ofrezcan a la vuelta de cinco años las Comunidades autónomas, si llegan a constituirse definitivamente, sea todavía más preocupante que el de las preautonomías, pues la Constitución no sólo no ha corregido el rumbo recogiendo la poco satisfactoria experiencia preautonómica, sino que ha querido implantar un “Estado de autonomías” carente de planos, de replanteo y de sólida cimentación.

No sé si aún se está a tiempo de realizar la operación que ha dado en llamarse “racionalización del proceso autonómico”.

Es patente que la necesidad de una reconsideración a fondo del tema de las autonomías. La pura dinámica disgregadora del título VIII de la Constitución conduciría, ya lo hemos dicho, al desguace del Estado y a la implantación de una veintena de Comunidades autónomas de muy diverso peso y volumen, que tratarían todas ellas de nivelarse por arriba, asumiendo las máximas competencias. Semejante desenlace del proceso autonómico no es deseable ni, a mi juicio, admisible, porque sería retrotraernos a los Reinos de Taifas (42).

(42) Invita a la reflexión el rápido desmembramiento del Califato de Córdoba en el siglo XI. Almanzor, que había conquistado Barcelona el año 985 y Santiago de Compostela en 997, muere en 1002. Siete años después comienzan a aparecer los Reinos de Taifas, que proliferan a lo largo de un

El capítulo de la Constitución consagrado a las Comunidades autónomas ha desencadenado una onda expansiva difícil de parar, que hará que el Estado se tambalee si no se le pone remedio a tiempo.

Y ¿cuál podría ser este remedio? Un recurso vergonzante podría ser el habitual en la España contemporánea de no aplicar estrictamente la Constitución. Pero el único remedio que atacaría el mal en su raíz y frontalmente sería la reforma constitucional, y especialmente la del título VIII, que, como hemos demostrado, contiene graves defectos de técnica jurídica (43) y encierra errores políticos todavía más graves (44).

LEY ORGANICA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Insistiendo en los posibles remedios de la defectuosa regulación del proceso autonómico, en caso de no ser políticamente factible acometer la deseable reforma constitucional, lo que sí podría quizá contemplarse es una Ley de Autonomías con carácter de Ley Orgánica que desarrollara, y en alguna medida subsanara, las lagunas y las deficiencias del título VIII y artículos concordantes. Aunque es evidente que este recurso difícilmente podría corregir con carácter retroactivo las deficiencias de los Estatutos que ya se hubieran promulgado.

Dicha Ley de Autonomías debería, ante todo, delimitar el mapa de las Comunidades autónomas con criterios de racionalidad y con respecto a sus características históricas y culturales, evitar la indefinida proliferación de las mismas, impedir todo conato de cantonalismo, introducir un orden sistemático en la regulación del proceso au-

cuarto de siglo hasta llegar a una treintena: Málaga, Algeciras, Granada, Carmona, Ecija y Almodóvar, Ronda, Arcos y Morón, Jerez, Denia y las Islas, Tortosa, Valencia, Baleares, Zaragoza, Lérida, Badajoz, Toledo, Córdoba, Murcia, Lorca, La Sahlá, Alpuente, Sagunto, Sevilla, Mértola, Niebla, Huelva y Saltis, Silves, Algarbe.

(43) MUÑOZ MACHADO escribe: "El título VIII de la Constitución española de 1978 tiene ya apuntada en su cuenta la curiosa combinación consistente en haber sido aceptado por la mayor parte de los políticos que han intervenido en su redacción y ser criticado, en cambio, duramente por los especialistas en Derecho Público del país." (*Op. cit.*, pág. 13.)

(44) "La valoración del fondo la hará la Historia. Para mi gusto, el texto es demasiado largo, farragoso y omnicomprensivo, y el tratamiento de la unidad del Estado y la división territorial de competencias, equivocado desde el punto de vista de la eficacia y lleno de riesgos para el futuro." (FRAGA: "La Constitución de 1978 a vista de ponente", en *Documentación Administrativa*, núm. 180, Madrid, octubre-diciembre 1978, págs. 17-18.)

tonómico, definir exactamente los posibles sujetos del derecho a la autonomía, huir de la casuística, homogeneizar el procedimiento para acceder a la autonomía, prever la reversibilidad del proceso, admitir diversos grados en el régimen autonómico en consonancia con la capacidad política y administrativa de cada Comunidad autónoma, a juicio de las Cortes; garantizar, en todo caso, la plena soberanía de éstas en orden a la reforma de los Estatutos de autonomía; salvaguardar la competencia del Estado en las materias que le son propias, con expresa mención de aquellas que en modo alguno puedan ser susceptibles de transferencia o delegación; evitar peligrosos cheques en blanco que permitan ampliar indefinidamente las competencias de las Comunidades autónomas, y garantizar la efectiva soberanía del Estado frente a todo conato de desbordamiento o de insubordinación de las mismas.

Naturalmente, esta Ley de Autonomías debería incluir, entre sus capítulos, la materia del orden público y las Policías autónomas (artículo 149.1.29), e incorporar, tratando de mejorarla, la Ley de Financiación de las Comunidades autónomas.

Es absolutamente preciso, a mi juicio, que las Cortes Generales asuman responsabilidades en esta delicada materia y aseguren la reconducción del proceso autonómico dentro de límites razonables para evitar que su desbordamiento pueda acabar con la Constitución y con el Estado mismo.

La autonomía bien entendida debería conducir a una auténtica renovación de las estructuras administrativas de España que, superando el centralismo, concediera una eficaz capacidad a las regiones para resolver por sí mismas desde cerca, con mayor celeridad y operatividad, muchos asuntos que innecesariamente se resuelven desde lejos, tarde o mal. Pero la renovación ha de hacerse siempre con prudencia, con sentido de la medida, con madura reflexión, porque, como acertadamente escribió Unamuno en junio de 1936 (45), “revolverse —y menos revolcarse— no es, sin más, renovarse. Cabe renovarse quedándose muy quieto y sosegado. Las mudas, por ejemplo, no se hacen con desuellos. La serpiente no se quita la vieja piel mientras no tiene otra, la renovada, por debajo. Que si hiciera de otro modo tendría recaídas y correría grave riesgo. Y así un pueblo.” He aquí una sentencia exactamente aplicable al proceso autonómico.

(45): *Ahora*, 7 de junio de 1936.