

EL PRINCIPIO DE VOLUNTARIEDAD AUTONÓMICA: TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONALES

POR

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

SUMARIO

1. SU LUGAR EN EL SISTEMA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA AUTONÓMICA.—2. CONCEPTO DE «VOLUNTARIEDAD» Y FINALIDADES. EL TRASPLANTE DE ESTE PRINCIPIO DE LA EXPERIENCIA REPUBLICANA.—3. ÁMBITO DEL PRINCIPIO EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL.—4. LÍMITES CONSTITUCIONALES Y CONDICIONAMIENTOS IMPUESTOS POR LA REALIDAD CONSTITUCIONAL: 4.1. *Límites de derecho imperativo*; 4.2. *Condicionamientos fácticos*: 4.2.1. Regímenes provisionales de autonomía; 4.2.2. Referencia a los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981. Su constitucionalidad, naturaleza jurídica y grado de cumplimiento; 4.2.3. Mimetismo comunitario.

La finalidad que persigue este trabajo es doble: hay en él una intención primaria (objeto del estudio) consistente en demostrar cómo el rasgo considerado por el constituyente español más original de nuestro diseño constitucional en materia autonómica, el llamado principio de voluntariedad, ha poseído en la realidad constitucional una eficacia organizativa muy escasa; evidenciando, de nuevo, la frecuente discordancia entre derecho y política constitucionales. Pero existe también la intención no oculta (y acaso excesivamente pretenciosa) de poner de manifiesto, mediante la vía del caso, la necesidad del empleo de un enfoque realista en este sector del ordenamiento que es el Derecho Constitucional.

A mi juicio, la contraposición entre teoría y realidad constitucionales que el principio de voluntariedad evidencia permite extraer una importante conclusión, por otra parte ampliamente destacada por un sector de la doctrina italiana: el Derecho constitucional no está sólo compuesto de reglas jurídicas (normas, sentencias...), sino también de *Convenciones* de los sujetos constitucionales que todo constitucionalista debe indagar; convenciones sin carácter normativo, pero ciertamente con relevancia jurídica; y, en general, de una amplia gama de *actos políticos*. Y no puede ser de otra manera, ya que los sujetos constitucionales no agotan sus poderes jurídicos en las competencias que se les atribuyen, pues utilizan medios jurídicos para perseguir fines políticos, y, consecuentemente, muchas de sus actuaciones constituyen actos atípicos

como manifestaciones de su *indirizzo político*¹. Se corrobora así la permanente relación entre política y derecho que preside todo el Derecho Constitucional². Y lo que es más importante, la necesidad de emplear un enfoque metódico innovador que lleve al constitucionalista a indagar no sólo las reglas jurídicas escritas (leyes, disposiciones, sentencias), sino también las costumbres y usos constitucionales, convenciones e incluso todas aquellas resoluciones, declaraciones oficiales y noticias oficiosas de los sujetos constitucionales que, pese a no constituir en sentido estricto Derecho Constitucional, forman parte de la política constitucional y resultan imprescindibles para entender de forma realista la eficacia de las prescripciones constitucionales.

1. EL LUGAR DE LA VOLUNTARIEDAD EN EL SISTEMA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA AUTONOMICA

El basamento del diseño constitucional en materia autonómica es el *principio de unidad*. A lo largo de la norma suprema existe una preocupación del constituyente por reafirmar las causas y manifestaciones de este principio (*verbi gratia*, art. 1.1; 1.3; 2; 1.2; 128; 131.1; 139.2; 138,2; 149.3; 149.1.1, etc.). Pero esta unidad del ordenamiento jurídico no es una unidad uniforme, sino plural, acorde con la consagración del pluralismo autonómico como valor, y que, como ya ha hecho nuestro Tribunal Constitucional, debe explicarse en relación con el *derecho a la autonomía* (art. 2), el principio de autonomía (art. 137) y el principio de competencia (arts. 148 y 149). Mas este ordenamiento no se organiza autoritariamente, *ab initio*, por una decisión reglamentarista del poder constituyente, sino que (al menos en el diseño constitucional) los extremos más importantes de la organización territorial se dejan a la voluntad de los sujetos autonómicos, de acuerdo con el *principio de voluntariedad*.

Finalmente, este Estado unitario, pero descentralizado legislativa y políticamente, organizado conforme a los principios de autonomía, competencia y voluntad de las partes (allí donde no existen cláusulas de derecho imperativo), sienta como base ideológica del sistema el *principio de solidaridad*, en cuanto fundamento de la cooperación e integración de las Comunidades Autónomas en el Estado mediante la participación (un primer momento de solidaridad mecánica, *prius* imprescindible, para la solidaridad orgánica o cooperación, como diría Duguít)³.

¹ Véase el interesante libro de Giuseppe Ugo Rescigno, *Le Convenzione Costituzionale*, Padova, CEDAM, 1972. Estas referencias (conclusiones) metodológicas se realizan en las págs. 167 y sigs.

² Véase G. U. Rescigno, *ob. cit.*, págs. 167 y sigs. En este mismo sentido, recientemente, y desde óptica bien distinta, G. de Vergottini: «El Derecho constitucional, además de ser derecho de la organización constitucional y derecho de libertad —y como tal, por lo general, codificado—, a menudo es derecho del hecho político...» (el subrayado es mío). «Como tal, su formalización es muchas veces imposible, o inoportuna, y por ello muchas normas de comportamiento de los actores políticos tienden a plasmarse y modificarse por los mismos (Convenciones) antes que a fijarse en normas constitucionales» (*Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pág. 69, trad. P. Lucas Verdú).

³ Para un estudio de las nociones de solidaridad mecánica y orgánica, tal y como fueron acuñadas por Leon Duguít, que entiendo perfectamente trasplantables a la teoría de

Consecuentemente, la autonomía no sólo es un derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, sino que se trata además de un *derecho voluntario*. Conforme al diseño constitucional, la autonomía no se impuso a todas las nacionalidades y regiones en una generalización autonómica previa, sino que, de forma acorde con su consideración como derecho, podía ser ejercitado en el momento que se deseara. Por tanto, habría cabido incluso la renuncia⁴ a su ejercicio por aquellas regiones que hubiesen preferido, en su caso, su anterior modo de vinculación con los poderes públicos centrales por carecer de voluntad autonómica, y no cabe otra respuesta, pues no estamos ante un derecho de contenido irrenunciable contra el que no cabe pacto en contrario que deje vacío su contenido. No obstante (como pretendo demostrar), este diseño teórico se ha visto contradicho en la *realidad constitucional* por el juego de una serie de límites y condicionamientos (preautonomías, acuerdos autonómicos, «mimetismo comunitario», etc.) que han convertido lo que, en teoría, era la pieza central del diseño constitucional en un principio de eficacia muy limitada. Conviene, por tanto, estudiar no sólo el contenido teórico de este principio, sino también sus importantes condicionamientos fácticos y la constitucionalidad de los mismos.

2. CONCEPTO DE VOLUNTARIEDAD Y FINALIDADES.

EL TRASPLANTE DE ESTE PRINCIPIO DE LA EXPERIENCIA REPUBLICANA

La esencia de la idea de voluntariedad era conceder autonomía territorial sólo allí donde existieran verdaderos deseos de autogobierno en la población⁵. En efecto, si recordamos el ejemplo del Estado integral de la II República, hay que admitir que el debate constituyente vino sensiblemente condicionado por el hecho de la autonomía fáctica de Cataluña, proclamada en las calles. El constituyente se planteó entonces la necesidad de juridificar una situación de hecho (en parte ya prevista en los Acuerdos de San Sebastián, entre las fuerzas políticas triunfadoras); por así decirlo, la decisión autonómica le vino, en cierta medida, políticamente impuesta al constituyente republicano. Pero, paralelamente, existía un claro temor a generalizar a todo el Estado lo que se estaba obligado a ofrecer a Cataluña. Por tanto, el rechazo del Estado federal fue fundamentalmente un rechazo a la generalización autonómica. El propio presidente de la Subcomisión Jurídica Asesora, Osorio y Gallardo, al elevar su

la descentralización y la cooperación, véase *Traité de Droit Constitutionnel*, 3 tomos, París, Ancienne Librairie Fontemoing & C.° Editeurs, espec. tomo I (1927), págs. 85 y sigs., y tomo III (1930), págs. 639 y sigs.

⁴ Sobre la necesidad metódica de permitir el concepto de *renuncia*, típico del Derecho civil y del Derecho procesal civil, en Derecho público y su aplicación a los derechos subjetivos, véase la monografía de Luigi Raggi, *Contributo alla Dottrina delle Rinuncie nel Diritto Pubblico*, Roma, Arthenaeum, 1914.

⁵ Sobre esta cuestión, véanse el estudio monográfico de Manuel B. García Álvarez, «La voluntad regional como origen de la autonomía política en la II República», en *Sistema*, núm. 4 (1976), págs. 73-95. Y, con carácter general, entre otros, Jesús Leguina, «Las Comunidades Autónomas», en VV. AA., *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, espec. págs. 752 y sigs.; S. Muñoz Machado, «El principio dispositivo en materia de autonomías y los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981», en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 139 y sigs.

anteproyecto de Constitución al Gobierno, decía que no se quería imponer una República federal, que, por lo visto, no era querida por la generalidad del pueblo a que había que estarle destinada. La solución adoptada va a ser, por una parte, un *Estado integral*, que se pretende categoría autónoma entre el Estado federal, que se piensa en crisis, y el Estado unitario, que se sabe inaceptable dado el problema catalán, y por otra, un *principio de voluntariedad regional* como origen de la autonomía política como excepción.

Ambas son dos de las aportaciones más originales del constitucionalismo español. La voluntariedad supone principalmente la renuncia a elaborar un mapa regional a nivel constitucional (técnica clásica en los Estados federales provenientes de Estados preexistentes, pero también en los federalismos con Länder «artificiales» como el de la Ley Fundamental de Bonn), dejando que sean las propias poblaciones regionales las que decidan cuándo quieren, en su caso, acceder a la autonomía. En una interesante monografía sobre la cuestión, en la experiencia de la II República, García Álvarez nos lo explica con palabras del propio Azaña: «No se trataría de crear autonomías artificiales ni regiones similares de una región a otra, sino que han de venir de las raíces mismas de la voluntad de las regiones»⁶. Pero, además y consecuentemente, la voluntariedad implicaba un *rechazo de la uniformidad*.

La voluntariedad suponía, por tanto, por definición, *heterogeneidad*:

- a) Heterogeneidad en la decisión o, en su caso, en la renuncia de acceder a la autonomía. Cabían así, dentro de un mismo Estado, territorios autónomos junto a islotes centralistas. Luego, al menos en teoría, la voluntariedad suponía también, e incluso subconscientemente quería, la *no generalización*.
- b) Heterogeneidad en el *momento* de adopción de la decisión autonómica: por lo que eran de esperar plazos de derecho transitorio, de difícil regulación, que la norma constitucional debía prever.
- c) Heterogeneidad en los distintos *niveles competenciales* de los territorios autónomos, pues el contenido competencial de los distintos Estatutos vendría condicionado por la voluntad autonómica —hay que suponer que en cada región distinta— y por la decisión de las Cortes sobre «la capacidad política» regional (art. 15 de la Constitución española de 1931).

Cuál habría sido el resultado de un diseño de descentralización política basado en la heterogeneidad es una pregunta que no puede ser contestada, pues carecemos de la experiencia histórica necesaria, y en tiempos de normalidad republicana, la autonomía territorial sólo funcionó en Cataluña. No obstante, no deja de ser significativo que la opinión mayoritaria en la doctrina italiana de nuestros días tienda a una *homogeneización* entre regiones especiales y ordinarias, que permita la organización del sistema⁷.

Pues bien, el constituyente español de 1978 retomó del modelo de 1931 este principio de voluntariedad; pero, además, profundizando en él, amplió

⁶ M. B. García Álvarez, *op. cit.*, pág. 74.

⁷ Véase, por ejemplo, las conclusiones del Seminario de Cagliari (mayo 1971), *Autonomia regionale. Esperienze e prospettive*, Milán, Giuffrè, 1972.

su campo de actuación a ámbitos no previstos en 1931. De nuevo la razón de ser de la adopción de este principio parece estar en la falta de homogeneidad de las regiones españolas. Así, el señor Herrero de Miñón (miembro de la Ponencia), gráficamente, dice: «No puede pensarse el uniformismo del que ahora salimos pueda ser sustituido por otro uniformismo autonómico»⁸. Y de nuevo tampoco se quiere generalizar, en un primer momento, lo que se estaba negociando para las Comunidades catalana y vasca; ésta es la razón de la introducción de un período transitorio de cinco años entre las Comunidades Autónomas del artículo 143 y las del 151 y la Disposición transitoria segunda. Técnica que articulaba la *gradualidad* en el acceso a la autonomía de las regiones querida por el constituyente.

Cabe preguntarse si hubiese podido funcionar un Estado autonómico con diecisiete regiones, mediante un principio organizativo extraído del Estado integral e inicialmente pensado para un supuesto de no generalización autonómica (la autonomía territorial como excepción). Probablemente no, pues es de prever que un sistema tan heterogéneo hubiese producido una multiplicidad (legislativa, competencial, financiera, funcional...) difícilmente reconducible a una organización estatal global. Así, pensemos qué ocurriría si, por ejemplo, sólo algunas regiones poseyeran potestades legislativas; o si la regulación del funcionariado fuese radicalmente distinta en cada región, produciendo agravios comparativos e impidiendo una lícita transitividad transversal del funcionario; o si las competencias, por ejemplo, del Ministerio de Agricultura fueran sensiblemente distintas en cada región, o el pluralismo fiscal hiciese difícil evaluar la igualdad de la contribución tributaria de todos los españoles. Hay que admitir que, de no existir una fuerte coordinación espontánea (y precisamente por «espontánea» difícilmente conseguible en un primer momento), el sistema así configurado sería ingobernable.

No obstante, cosas bien distintas son que la lógica de una buena Administración estatal y del buen gobierno obliguen a la existencia de un mínimo de *derecho imperativo* que salvaguarde la necesaria unidad del ordenamiento estatal, a entender que todo límite o condicionamiento es constitucionalmente legítimo en nuestro ordenamiento y que esas imprescindibles mínimas normas de derecho imperativo deben entrar en la reglamentación de tantas cuestiones que impidan la existencia de una regulación plural y autónoma.

3. AMBITO DEL PRINCIPIO EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL

Como es sabido, la Constitución no *creó* un Estado estructurado en Comunidades Autónomas, sino que *permitía* que el Estado se regionalizase «a medida que se fuera manifestando la libre iniciativa de todos aquellos territorios que tienen el derecho a la autonomía y quieren acceder a su autogobierno»⁹.

⁸ Herrero de Miñón (en nombre del Grupo Parlamentario de UCD): *Diario de Sesiones del Congreso*, CACLP, sesión primera, pág. 2027, 5 mayo 1978.

⁹ J. Leguina, «Las Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 752. Vid. también M. Clavero Arévalo, «Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías» (conferencia pronunciada el 23 de febrero de 1978), en *Publicaciones de IDR Universidad de Granada*, 1978.

Es decir, no se estableció un *mapa regional* a nivel constitucional, sino que se dejaba la delimitación de los territorios autónomos al contenido de las manifestaciones de voluntad de las distintas nacionalidades y regiones.

En segundo lugar, pero íntimamente unido con el punto anterior, correspondía también a la voluntad de nacionalidades y regiones, por medio de los titulares jurídicos transitorios del derecho a la autonomía (Diputaciones u órganos interinsulares y municipios) *iniciar el proceso autonómico* en el momento que estimasen oportuno. No se establecían plazos constitucionales para la adopción de esa decisión, pero una vez manifestada la voluntad de uno de estos órganos regionales (municipios y provincias), determinados requisitos de mayorías previstos en el artículo 143.2 debían cumplirse en el plazo de seis meses. Por tanto, parece ser que nuestra norma constitucional poseía entonces carácter de *Constitución abierta*, pues, dado el carácter de los Estatutos de autonomía de desarrollo constitucional en esta materia, no podía entenderse plenamente acabado el período constituyente hasta su total promulgación, como ya ha ocurrido en nuestras fechas.

Pero, además, estos acuerdos de iniciativa autonómica de municipios y Diputaciones provinciales debían manifestar claramente por cuál de las *vías de iniciativa* autonómica se optaba: vía rápida del artículo 151 o vía lenta del artículo 143, con un período transitorio de aprendizaje autonómico de cinco años. Una y otra vía poseían dos procedimientos distintos de elaboración estatutaria previstos en los artículos 146 y 151.2.

En cuarto lugar, la voluntariedad no sólo afectaba a la decisión autonómica y a la delimitación del territorio regional (dentro de los límites constitucionalmente previstos, *verbi gratia*: las demarcaciones provinciales) y al momento y procedimiento para la formalización de esa decisión en un Estatuto de Autonomía, sino que abarcaba también el *ámbito de las competencias constitucionalmente asumidas*. Según el símil periodístico del momento, divulgado por el ministro Clavero Arévalo, la Constitución sería una «tabla de quesos» o «un menú a la carta», del que cada Comunidad se serviría la porción de autogobierno que, de acuerdo con la responsabilidad de su clase política regional y sus posibilidades efectivas, estuviera dispuesta y preparada a asumir¹⁰.

Esto supuesto, se dejaba también a la voluntad de las Comunidades Autónomas el ámbito del llamado *contenido voluntario de los Estatutos y parte del contenido esencial*, si admitimos, como parece lógico, que la *estructura normativa* de un Estatuto de Autonomía está básicamente formada por¹¹:

- a) *Un contenido esencial y obligatorio* definido por el artículo 147.2, a), b) y c), es decir, la denominación histórica, delimitación territorial, organización y sede de las instituciones de autogobierno de cada Comunidad; extremos todos ellos que la Constitución deja a la voluntad regional y que sólo en un sentido amplio pueden entenderse

¹⁰ Cfr. Clavero Arévalo, *op. cit.*

¹¹ Esta descripción de la estructura normativa estatutaria, a la que incidentalmente me refiero, la he desarrollado de forma más amplia en mi trabajo en colaboración con P. Santolaya, «La asignación de competencias en el Estatuto Vasco de autonomía», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. I, VVAA, Instit. de Estudios Vascos de Administración Pública, 1983, págs. 379-493.

como competencias. Forma también parte de este contenido mínimo obligatorio el procedimiento de reforma estatutaria; de acuerdo con el mandato del artículo 147.3 todos estos supuestos, pese a la discrecionalidad de la opción autonómica, son de contenido imprescindible en todo Estatuto.

- b) *Un contenido voluntario.* Frente al contenido obligatorio de los Estatutos, estas normas podían además contener: la asignación interna de determinadas funciones a sus órganos de autogobierno (por ejemplo, al Parlamento), con el único límite de lo establecido en el artículo 152.1; el ejercicio de determinadas *atribuciones* que la Constitución concede a las Comunidades Autónomas: elección de bandera y lengua o normas para la actuación de los poderes públicos, que *stricto sensu*, no suponen una asignación *ex novo* de competencias a la Comunidad, porque igualmente existirían de no darse ese precepto estatutario atributivo (véase la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981 en relación con el artículo 9.2 del Estatuto vasco, cláusula que reproduce el artículo 9.2 de la Constitución española); pero, además y fundamentalmente, la asunción de *competencias en sentido estricto* que poseen la virtualidad de atribuir a la Comunidad Autónoma, *ex novo*, potestades en determinadas materias o sectores de materias, pues sabido es que ni el artículo 148 ni el 149 constituyen listas orgánicas de bloques de materias.

Finalmente, se dejaban también a la voluntad regional la regulación de las bases para el *traspaso de los servicios* cuya competencia hubiera sido asumida (art. 147.3). Se va a seguir en este punto (hasta la realización de los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981) la experiencia republicana, que, en este extremo, suponía Comisiones mixtas (Estado-Comunidad Autónoma) de transferencia de servicios, funcionarios y recursos. Técnica que si la doctrina admite que produjo resultados criticables en el caso catalán durante la II República, era de esperar produjera ahora resultados aún más imprevisibles en la actualidad ante una multitud de Comisiones mixtas bilaterales, de muy difícil coordinación.

Resumiendo, el ámbito de actuación del principio de voluntariedad, conforme al diseño constitucional, abarcaba por lo menos:

- a) La manifestación de la voluntad de acceder a la autonomía y constituirse en Comunidad Autónoma.
- b) La delimitación del territorio comunitario y, por tanto, del mapa regional.
- c) El momento de la decisión autonómica o, en su caso, la renuncia al ejercicio de ese derecho.
- d) La vía de iniciativa y elaboración estatutaria.
- e) El alcance de las competencias estatutariamente previstas y la asignación de las funciones correspondientes a las instituciones propias de autogobierno (potestades de autoorganización).
- f) Las bases para la ordenación del traspaso y transferencia de los servicios correspondientes a estas competencias.

4. LIMITES CONSTITUCIONALES Y CONDICIONAMIENTOS IMPUESTOS POR LA REALIDAD CONSTITUCIONAL

Pese a la amplitud que el principio de voluntariedad poseía en el diseño constitucional, estaban previstos algunos límites al juego de este principio, que luego analizaremos: artículos 147.2; 144, *a*); 145.1, etc.¹² No obstante, hay que admitir que todos estos límites, en su conjunto, configuraban un reducido ámbito de derecho imperativo, y que es en el terreno de la *realidad constitucional*¹³ donde deben buscarse los verdaderos condicionamientos de este principio, que han reducido sensiblemente sus potencialidades organizadoras. En efecto:

- a) Una *generalización* fáctica de la voluntad autonómica y del mapa regional mediante el sistema de las *preautonomías*.
- b) Una *integración* del texto constitucional mediante una *convención* o acuerdo autonómico de los dos partidos entonces mayoritarios (UCD-PSOE).
- c) Un cierto *mimetismo* de las clases políticas regionales (en parte por provenir de los mismos partidos nacionales), que ha llevado a reproducir mecánicamente cláusulas de unos Estatutos a otros, a veces con resultados paradójicos o irreflexivos.

4.1. Límites de derecho imperativo

En un primer momento conviene analizar cuáles son los principales *límites de derecho imperativo* al juego de la voluntariedad que la propia Constitución prevé. Hemos visto, al estudiar la estructura normativa de los Estatutos, que existe un *contenido obligatorio* que todo Estatuto debe contener: art. 147.2,

¹² Un estudio de estos límites jurídicos al principio de voluntariedad puede verse en Jesús Leguina, *op. cit.*, págs. 752 y sigs.

¹³ Sobre el concepto de *realidad constitucional*, véase P. Lucas Verdú, «Constitución, realidad constitucional y transformación política», en *Revista de la Univ. Complutense*, 1981/2, págs. 178-185. Lucas insiste en la permanente tensión entre norma constitucional y realidad, por otra parte, destacada con arreglo a diversas terminologías por numerosos autores clásicos: la fuerza normativa de lo fáctico y la voluntad del Estado como fuente del Derecho (Jellinek); la regla del Derecho (Duguit); la institución (Hauriou, Romano); la idea, la norma y el hecho social (Nawiasky); constitución material y/o régimen político (Mortati, Chiarelli), etc. El autor describe esta realidad o política constitucional como «conjunto de factores sociopolíticos que influyen sobre la constitución, condicionándola, manteniéndola, modulándola, transformándola y, a veces, sustituyéndola» (pág. 181); y afirma que todo ordenamiento constitucional descansa en ella, por lo que, en cuanto contexto social, debe ser empleada para interpretar la Constitución y construir nuevas categorías jurídicas. En este mismo sentido de la doble influencia de los contextos sociales en el legislador y en el intérprete (dentro de un único proceso de creación del Derecho, como pretendía Kelsen), véase las afirmaciones que, sobre la teoría de la interpretación, hace Carlos Lavagna, «L'interpretazione evolutiva come regola comune a tutti gli atti normativi», en *Costituzione e Socialismo*, Bolonia, Il Mulino, 1977, págs. 36 y sigs. En el marco de esta misma preocupación conviene reflexionar sobre la distinción entre *validéz* y *eficacia* de las normas constitucionales.

a), b) y c), y artículo 147.3. Nada puede objetarse a esta exigencia, pues parece, conforme a la lógica jurídica, que la norma estatutaria se encabece con la singularización de aquellos elementos que básicamente contribuyen a definirla: denominación que mejor corresponda a su entidad histórica, delimitación de su territorio, instituciones de autogobierno (autonomía organizativa). Tampoco ofrece reproches, desde una óptica garantista, que se establezca la necesidad de que los Estatutos contengan su propio procedimiento de reforma (art. 147.3), pues ello constituye una importante garantía de los contenidos del derecho a la autonomía en general y, en especial, de la indisponibilidad de las competencias estatutariamente asumidas por el legislador ordinario, tanto estatal como autónomo.

En el artículo 144 se encuentran otros límites al principio de voluntariedad previstos para evitar ejercicios abusivos del mismo. Así, en el artículo 144.c) se concede a las Cortes Generales la potestad de *sustituir* la iniciativa de las Corporaciones locales a que el artículo 143.2 se refiere; el precepto está pensado en el supuesto de hecho de un islote centralista que impidiese el acceso a la autonomía de una región o que dificultase sensiblemente la organización estatal; en este supuesto, las Cortes Generales, mediante ley orgánica, y por motivos de interés nacional, podían materialmente «imponer» la autonomía. Tampoco encuentro reparos a este precepto, salvo un teórico y posible ejercicio abusivo del mismo, que en la realidad constitucional no se ha producido.

Sin embargo, conviene recordar que, por Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, y en aplicación de este precepto 144, c), se recondujo a la provincia de Segovia a la Comunidad de Castilla-León, como parecía sensato.

Pero no es éste el único límite que el artículo 144 prevé, pues el apartado a) otorga a las Cortes Generales la potestad (con idénticas razones y técnica instrumental) de autorizar o no la constitución de una Comunidad cuando determinados territorios no reúnan las características del artículo 143.1. El llamado informe Enterría recomendaba el empleo de este precepto como correctivo frente a territorios sin «entidad regional histórica» o ámbito simplemente uniprovincial¹⁴, como parece lógico ante posibles intentos de las oligarquías locales de disgregar regiones históricas o de construir artificialmente autonomías uniprovinciales sin existir una voluntad política generalizada de autogobierno ni necesidades económicas justificadoras ni tan siquiera un ámbito espacial y personal suficientemente amplio como para posibilitar una Administración y una planificación regional eficaces. No obstante, el precepto ha sido únicamente utilizado en sentido positivo para autorizar el caso de Madrid.

Otra importante limitación a la voluntariedad viene recogida en el artículo 145.1, donde se establece una prohibición de federación de Comunidades Autónomas. El precepto no hace sino recibir la tradición del constitucionalismo español en este punto, recogida en los artículos 105 del proyecto de Constitución federal de 1873 y 13 de la Constitución de 1931. Pero, pese a la tradición de esta cláusula prohibitiva, entiendo que el precepto es desafortunado.

¹⁴ Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, Madrid, CEC, mayo 1981, pág. 17: «Correcciones constitucionales a las iniciativas autonómicas».

En efecto, con el mismo se pretendían dos finalidades: establecer un límite garantizador de la forma unitaria del Estado y evitar la construcción de federaciones de comunidades constitutivas del antiguo reino de Aragón, los llamados «Països Catalans». A mi juicio, sin embargo, la cláusula sólo cumple la segunda de estas finalidades. En este mismo sentido, J. Leguina afirma que «la prohibición mencionada, en lugar de defender la naturaleza unitaria del Estado, es una medida que atenta, en palabras del senador catalán Josep Benet, a la libertad de todos los pueblos de España que se quieran constituir en Comunidades Autónomas, ya que se les va a privar de una fórmula de *Cooperación permanente*, que algunos de ellos, y no solamente los pueblos que denominamos catalanes, sino otros, pueden quizá establecer algún día»¹⁵. Si lo que se temía por el constituyente era la constitución de una «macrocomunidad catalana» que, por sus dimensiones espaciales de población e incluso económicas, pudiera imponer su hegemonía al resto del Estado, paradójicamente pueden conseguirse resultados contrarios, pues, obsesionado por la idea de la *federación*, se está consagrando, por omisión, la división de la «Gran Castilla» en distintas Comunidades Autónomas de difícil justificación histórica, impidiéndose además, mediante este precepto, y de las omisiones que de él se inducen, una futura y voluntaria *agregación*. Consideraciones análogas podrían hacerse de las relaciones entre Navarra y el País Vasco o de Comunidades Autónomas uniprovinciales sin excesiva tradición histórica.

Además, el artículo 145.1 no constituye un verdadero límite frente al Estado federal, porque, admitido por la mayoría de la doctrina la existencia de un concepto amplio y flexible de esta categoría jurídica, superador del concepto clásico (Estados soberanos, poderes constituyentes originarios...), no puede negarse el frecuente empleo de técnicas federales en nuestro modelo e incluso en el propio diseño constitucional, y, sin embargo, se causa innecesariamente un grave perjuicio a las posibles *rectificaciones* históricas o económicas del mapa regional. En efecto, no existe en nuestro texto constitucional un precepto análogo al artículo 132 de la Constitución italiana que permita la *fusión* de Comunidades Autónomas ya existentes, con las garantías que, en su caso, se estimaran oportunas para salvaguardar la unidad del Estado o incluso la creación de otras nuevas¹⁶, y, a mi juicio, esta laguna constitucional constituye no sólo un grave defecto técnico, sino también una clara contradicción con el propio principio de voluntariedad, pues no parece tener mucho sentido dejar la elaboración del mapa regional a la voluntad de las propias Comunidades (lo que tácitamente parece admitir la dificultad de esa elaboración) e impedir, a la vez, la posterior *rectificación* de errores históricos o la acomodación a las nuevas necesidades de regiones económico-planificadoras, y, *a fortiori*, cuando se sustenta un criterio tan importante, pero tan difícil de evaluar, de la esencia comunitaria como es la «entidad regional histórica» (art. 143).

¹⁵ J. Leguina, *op. cit.*, pág. 754.

¹⁶ Sobre la opción territorial del Constituyente italiano y la fusión, separación y creación de nuevas regiones, véase la monografía de M. Pedraza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, CEDAM, 1979. Pedraza insiste en que la división es prevalentemente histórica, pero realizada con criterios sustancialmente políticos; para la defensa de las propias regiones, el artículo 132 hace posible una *rectificación* que en nuestro texto constitucional lamentablemente no se prevé.

Como conclusión, a mi entender, estamos ante un precepto desafortunado, ya que el citado artículo 145.1 no supone una verdadera definición de la forma de Estado, pues no la delimita ni positiva ni negativamente y, sin embargo, produce una verdadera laguna constitucional al omitir un procedimiento de agregación o fusión futura de Comunidades Autónomas ya existentes. El error se ve en cierta medida amortiguado con las previsiones contenidas en algunos Estatutos de Autonomía (así, los arts. 44 del Estatuto de la Rioja y 58 del Estatuto de Cantabria), con el propio número segundo del artículo 145 de la CE, que permite la celebración de convenios y acuerdos de cooperación, y con la Disposición transitoria cuarta de la CE, prevista para el caso de Navarra; pero estas técnicas no son suficientes para evitar el error que quizás se comete, incurriendo en el optimismo histórico de considerar el acuerdo obtenido (pues de verdadero acuerdo conyuntural en algunos supuestos se trata) como perpetuo.

En un sentido amplio, pueden entenderse como límites a la voluntariedad las tres técnicas de ejercicio de las potestades legislativas del Estado que en el artículo 150 se prevén: leyes marco, leyes de delegación o transferencia y leyes de armonización¹⁷. Pero, en sentido estricto, no creo que constituyan tales límites, pues, como principio organizativo, la *voluntariedad* encuentra su punto final en la promulgación estatutaria, entrándose después en el ámbito del *autogobierno*, y el ejercicio de estas tres técnicas aludidas presupone la previa promulgación del Estatuto; siendo admitido por la generalidad de la doctrina que las leyes de armonización no pueden armonizar Estatutos de Autonomía, sino tan sólo «disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», como expresamente el artículo 150.3 indica¹⁸.

También cabría interpretar el régimen de preautonomía como un límite constitucional a la voluntariedad, pues la propia norma suprema parece constitucionalizarlo al referirse a él para atribuir potestades a los órganos preautonómicos en la Disposición transitoria primera, Disposición transitoria segunda y Disposición transitoria séptima; no obstante, creo que estamos más bien ante un condicionamiento fáctico que ante un verdadero límite jurídico, como tendré ocasión de explicar en el epígrafe siguiente, pues la sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales por la de los órganos preautonómicos (Disposición transitoria segunda) o la mera existencia de la preautonomía como requisito para acceder al privilegio establecido en la Disposición transitoria segunda no configuran límite jurídico alguno.

4.2. Condicionamientos fácticos

Mucha mayor relevancia poseen los *condicionamientos fácticos* que la *realidad constitucional* ha impuesto a la voluntariedad tal y como venía regulada

¹⁷ Así parece entenderlo S. Muñoz Machado, *op. cit.*, págs. 139 y sigs., respecto del artículo 150.2 y la polémica respecto de la posibilidad (que, a mi juicio, debe negarse, como afirma Muñoz Machado) de la inclusión de leyes de transferencia o delegación en la propia norma estatutaria.

¹⁸ A esta cuestión me he referido en un apéndice sobre la constitucionalidad del proyecto de LOAPA incluido en mi trabajo, en colaboración con P. Santolaya, «La asignación de competencias en el Estatuto Vasco de autonomía», *op. cit.*

en el diseño constitucional. Pues si la esencia de la idea de voluntariedad era el acceso a la autonomía sólo de aquellos territorios donde hubiera claros deseos de autogobierno de la población, se ve sensiblemente afectada por la generalización preautonómica realizada desde el Ministerio Clavero Arévalo a golpe de Decreto-ley. No era de extrañar que unos órganos preautonómicos ya existentes, ante la alternativa de iniciar su procedimiento de transformación en órganos autonómicos, o bien disolverse en un plazo de tres años (Disp. transitoria séptima) optaran, simplemente por la inercia que comporta toda Administración, por la decisión autonómica. Con lo cual el período previo de reflexión sobre la conveniencia del autogobierno que la voluntariedad suponía, en la práctica fue inexistente, produciéndose una «carrera» hacia la autonomía que, como ha descrito Javier García Fernández, ha estado presidida por la desprogramación, la arritmia y la ajuridicidad¹⁹. Pero lo que es más grave, cerrando además, al margen del proceso constituyente, el debate sobre uno de los elementos sustanciales a la forma territorial del Estado: la conveniencia o no de la *generalización* autonómica y, por tanto, el deslinde del mapa regional. Tras las llamadas preautonomías, el mapa regional queda virtualmente ultimado (más tarde cerrado en los Acuerdos) y la opción por la generalización definitivamente apuntalada.

Desvirtuado el papel de la voluntariedad como origen de la autonomía por los regímenes preautonómicos, el resto de los contenidos del principio se han visto también afectados por los *Acuerdos* Autonómicos de julio de 1981 y por lo que podemos llamar un cierto *mimetismo comunitario* o tendencia, dentro de esa «carrera» hacia la autonomía, a trasladar mecánicamente, si no a copiar, técnicas de una Comunidad a otra; la elaboración estatutaria y el contenido de los Estatutos ofrece numerosos ejemplos de cláusulas reproducidas de unas normas estatutarias a otras sin especial reflexión, de lo cual, en parte, es menester no asustarse, pues ya apuntaba MacMahon que, a menudo, el principal instrumento de cooperación en los Estados federales es la copia²⁰.

Pero conviene que me detenga en analizar con algún detalle estos tres condicionamientos fácticos: Preautonomías, Acuerdos Autonómicos y «mimetismo comunitario».

4.2.1. *Regímenes provisionales de autonomía*

En el período que va del 29 de septiembre de 1977 al 31 de octubre de 1978 se dictaron 14 Decretos-leyes por los que se aprobaron otros tantos regímenes provisionales de autonomía. Preautonomía y Constitución fueron así dos procesos paralelos e injustificablemente yuxtapuestos, de tal manera que cuando el 27 de diciembre de 1978 se sancionó el texto constitucional, algu-

¹⁹ Véanse los tres exhaustivos trabajos de J. García Fernández «Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980», publicados en *REP* núms. 17, 18 y 19.

²⁰ Arthur W. MacMahon, «Informal Copying and the formal drafting of models», en *Administering Federalism in a Democracy*, Oxford University Press, 1972, pág. 143, dice textualmente: «A crude but substantial progress toward uniformity comes through *imitativeness* of states in a federal system. There is in fact little original state legislation», y cita algunos ejemplos de esta tendencia a la imitación.

nas de las más importantes decisiones en materia de autonomías territoriales habían sido ya tomadas al margen de la norma suprema y mediante un sistema de Decretos-leyes²¹. El juicio que merece este hurto a la actividad del poder constituyente y al propio diseño constitucional no puede sino ser muy negativo. Porque, salvo en el caso catalán (con peculiaridades propias), la pretendida urgencia justificativa del recurso al Decreto-ley era inexistente, pero además (lo que es más grave) porque importantes extremos de la forma territorial del Estado fueron decisivamente condicionados por el sistema preautonómico: así, con algunas pequeñas variantes, el *mapa regional* definitivamente adoptado se corresponde con el instaurado por estos Decretos-leyes (luego matizado en los Acuerdos UCD-PSOE), con lo cual el ámbito de actuación que restaba a la voluntariedad era muy reducido; la polémica constituyente entre *generalización* o no de la autonomía quedaba zanjada en favor de la generalización y se daban además los primeros pasos en la línea de una tendencia a la *homogeneización* competencial que sólo el tiempo puede decir si es acertada. Todo ello por no hacer referencia a la reproducción en estos Decretos-leyes del desafortunado sistema de *Comisiones Mixtas bilaterales* proveniente de la experiencia republicana y a la sumamente preocupante sensación de frustración y progresivo *alejamiento de los ciudadanos* del fenómeno autonómico que produjeron unos gobiernos preautonómicos sin sustanciales competencias ni recursos y con una técnica de transferencias sin planificación sometida a vaivenes coyunturales y presidida por una injustificable cicatería. En suma, el sistema preautonómico debe ser condenado, aunque conviene preguntarse primeramente cuáles fueron las causas de su introducción y, en segundo lugar, qué rasgos principales ha dejado esculpidos en la forma territorial del Estado²².

²¹ Pese a que en los preámbulos de estos Reales Decretos-leyes se contenían fórmulas del tipo: «el restablecimiento de la Generalidad, a que se refiere el presente Real Decreto-ley, no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías» (párrafo quinto del Real Decreto-ley 4/1977, de 29 de septiembre).

²² Entre la bibliografía que se ocupa de los regímenes preautonómicos, véanse S. Alvarez Gendín, «Autonomías regionales. La Junta General del Principado y la problemática asturiana», en *El Consultor*, 1979, págs. 56 y sigs.; M. Clavero Arévalo, «Autonomías regionales», en *Constitución, economía y regiones* (Ciclo de conferencias pronunciado en el Club Siglo XXI), Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1978, págs. 382-394; id., «Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías», op. cit.; J. Ferrando Badía, «Del Estado unitario al proceso autonómico: su proceso», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), núm. 5, págs. 7-21; id., «Las Comunidades preautonómicas», en *Revista de Estudios Regionales* (extraordinario), vol. II, 1980, páginas 203-241; H. Gómez de las Rocas, «Los regímenes preautonómicos y la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, obra colectiva, IEF, Madrid, 1979, vol. II, págs. 949-966; S. Muñoz Machado, «La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía», en *REDA*, Civitas, 1981; id., «El ensayo de la etapa de transición: las preautonomías», en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 114-133; Martínez de la Pena y Hernández Prado y Lu, «Sugerencias para un régimen autonómico provisional del Archipiélago Canario», en *Federalismo y regionalismo*, VVAA, op. cit., CEC, Madrid, 1979; págs. 641-656; L. Parejo Alfonso, «El contencioso electoral canario, primero de los problemas planteados por los regímenes preautonómicos» (noticia de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 9 de junio de 1978), en *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), núm. 5, págs. 229-241; J. L. Prada y A. Yanes, «Los regímenes autonómicos provisionales», en *Federalismo y regionalismo*, VVAA, op. cit., págs. 627-641; A. Soi, «Le preautonomie regionali nella transizione istituzionale spagnola», en *Rivista Trimestrale di*

La comprensión de la aparición de estos sucesivos Decretos-leyes exige el descenso a la realidad social para ponerlos en contacto con dos hechos históricos perfectamente delimitados: la creación por el gobierno Suárez del Ministerio para las Regiones, regido por el señor Clavero Arévalo, y la agrupación de todos los partidos catalanes vencedores en las elecciones de 15 de junio de 1977 en torno a la figura del señor Tarradellas, presidente electo de la Generalidad de Cataluña desde 1954 y cuyo retorno fue reclamado (a nivel popular) como símbolo de la recuperación de la legitimidad histórica republicana²³.

Para reconstruir la secuencia de actos que dieron lugar a la aprobación de los distintos paquetes de Decretos-leyes instauradores de estos regímenes provinciales de autonomía, me voy a servir de las manifestaciones de un importante testigo presencial, el señor Cosculluela, entonces secretario general técnico del citado Ministerio²⁴.

El primer Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 tuvo una finalidad bien precisa: reconocer la Generalidad de Cataluña y personificar su presidencia en un *intuitu personae*, el señor Tarradellas, que gozaba de la confianza personal del gobierno Suárez y de la común aceptación en Cataluña. Efectivamente, el Gobierno «negoció» el Decreto-ley directamente con el señor Tarradellas en vez de con una Comisión de diputados y senadores, que fue el procedimiento seguido en otras Comunidades Autónomas. Luego, como primera conclusión, estamos ante unos Decretos-leyes cuyos contenidos fueron políticamente *negociados* entre el Gobierno y distintos representantes de las Comunidades Autónomas.

Este procedimiento políticamente «paccionado» de «elaboración» del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre «reestablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña» explicaría algunos de sus contenidos. En efecto, el citado Real Decreto-ley basaba su esquema organizativo en un sistema de doble confianza: del presidente de la Generalidad respecto del presidente del Gobierno, por ser nombrado por éste (art. 4.º), y de los consejeros respecto del presidente de la Generalidad, por idénticas razones (art. 5.º). Este es-

Diritto Pubblico, 1978, pág. 1079; L. Vandelli, «Las preautonomías», en *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, págs. 91-129. Una recolección de las disposiciones normativas que afectaron a estos regímenes puede verse en J. A. Alonso, «Índice de disposiciones normativas sobre las autonomías territoriales», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, págs. 204-219.

²³ Estas afirmaciones son recogidas incluso a nivel normativo; así, el párrafo primero del preámbulo del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, por el que se restablece provisionalmente la Generalidad, afirma: «La Generalidad de Cataluña es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica, centro de la unidad de España», y más adelante: «La gran mayoría de las fuerzas políticas que concurrieron en Cataluña a las elecciones del 15 de junio coincidieron en la necesidad del restablecimiento de la Generalidad.»

²⁴ La explicación *política* de los distintos «paquetes» de Reales Decretos-leyes instauradores de regímenes provisionales de preautonomías y la mayoría de los datos de esta descripción los tomo de una conferencia pronunciada en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (17 de febrero de 1981) por el señor Cosculluela, que era, en el momento de la promulgación de estos Reales Decretos-leyes, secretario general técnico del Ministerio para las Regiones; el carácter privilegiado del testigo y la importancia de lo que se dice, para demostrar la desprogramación del proceso autonómico, creo que justifican el recurso atípico (en cuanto contrario a la tradición académica) a estas notas sobre la intervención oral.

ma de doble *fiducia*, claramente presidencialista, que adopta el Real Decreto-ley de 29 de septiembre, no va a ser seguido en otras preautonomías.

Hasta este punto, la cuestión no ofrece mayores complicaciones, por existir una rotunda unanimidad en las fuerzas políticas sobre la necesidad de reestablecer la *Generalitat* de Cataluña y dotarla de personalidad jurídica y algunas competencias provisionales. La urgencia política del asunto (recuérdese la difícil situación fáctica que se produjo en 1931) justificaría, al menos en este caso, el discutible recurso al Decreto-ley. Aunque no faltan voces que alegaron la inconstitucionalidad del procedimiento adoptado, si bien, a mi juicio, carece de sentido plantearse la constitucionalidad de estos reales Decretos-leyes respecto de las viejas Leyes Fundamentales, por la propia heterodoxia de nuestro peculiar proceso constituyente (con ese mecanismo puente que fue la Ley para la Reforma Política) y por la no menor peculiaridad normativa de las Leyes Fundamentales²⁵. Sea como fuere, si hasta el caso catalán la unanimidad sobre la necesidad del recurso al Decreto-ley era indiscutible, de ahí en adelante esta unanimidad quiebra, ya que se generaliza *sin excesiva programación y a merced de eventos coyunturales* una técnica pensada para solucionar un problema político muy concreto a una amplia gama de situaciones diversas, donde esa necesidad era inexistente y la justificación, por tanto, de la preautonomía desaparecía.

Obteniendo los catalanes una solución provisional a su problema antes de la aprobación de la Constitución, no se podía pretender no ofrecer la misma solución a los vascos, y las negociaciones se iniciaron, pero ya no con el presidente del Gobierno vasco en el exilio, lendakari señor Leizaola, sino con distintos representantes parlamentarios vascos: los señores Benegas (PSOE), Ajuriaguerra (PNV) y Echevarría (UCD). Consecuentemente, además del procedimiento de negociación, también el modelo adoptado por el *Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero*, por el que se aprobó el régimen preautonómico para el País Vasco, fue sustancialmente distinto del catalán. Pues aunque también existían un Pleno del Consejo y unos consejeros, el presidente no era nombrado por el presidente del Gobierno español, sino por el propio Consejo, y se indicaba además que simplemente «a efectos de representación» (art. 5.º, párrafo segundo). Como segunda diferencia relevante se mantenía la tradicional configuración del País Vasco como federación de provincias o «territorios históricos» iguales (art. 1.º). Mientras que en el Real Decreto-ley de 29 de septiembre se decía que el ámbito de actuación de la Generalidad era el «actual territorio de las provincias de...», minusvalorización de las provincias, que es también tradicional en Cataluña.

Ambos modelos, catalán y vasco, de ordenación del territorio van a subsistir luego en los respectivos Estatutos. El Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de enjuiciar la constitucionalidad de la opción catalana sobre supresión de las Diputaciones provinciales al resolver el recurso presentado por el presidente del Gobierno y declarar inconstitucional la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba «la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad».

²⁵ Entre los que se plantean la constitucionalidad de estos Reales Decretos-leyes, véanse Alvarez Gendín, «Autonomías regionales...», op. cit., y Ferrando Badía, «De Estado unitarios al...», op. cit.

En este segundo «paquete» se incluyó también el Real Decreto-ley 2/1978 por el que se regulaba el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra a que se refiere el Real Decreto-ley 1/1978 para el País Vasco. En efecto, la Disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1978 preveía la posibilidad de la incorporación de los distintos Territorios Históricos al Consejo General del País Vasco, asignando la decisión, en el caso de Navarra, «al organismo competente según su régimen foral». Conviene recordar que un sector importante de los partidos políticos del País Vasco sostenía y sostiene que la única experiencia histórica de unidad y autogobierno de la Comunidad Vasca se produjo en torno al reino de Navarra, reivindicando su carácter euskaldun. La Disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1978 y el propio Real Decreto-ley 2/1978, que lo desarrolla, suponían una solución de compromiso, dilatoria de esta cuestión, que la propia Constitución va a recibir en su Disposición transitoria cuarta. En su momento, entre los contenidos de los Acuerdos Autonómicos se pactaría la autonomía de Navarra por la discutible vía del mejoramiento del Fuero.

Resuelto el problema catalán y, momentáneamente, el vasco-navarro, con la necesaria urgencia que el 15 de junio manifestó, quedaba Galicia como tercera nacionalidad histórica, con una voluntad autonómica ya constatada en la II República. Por motivos de coyuntura política, la negociación de este Decreto-ley se alargó y mezcló con otras negociaciones en curso. Finalmente, los gallegos exigieron que la fecha de su Real Decreto-ley fuera un día anterior a la del Real Decreto-ley del cuarto paquete, y, efectivamente, el 16 de marzo se promulgó el Real Decreto-ley 7/1978 por el que se aprobaba el régimen preautonómico para Galicia.

El 17 de marzo, un día después del Real Decreto-ley para Galicia, se promulgaron tres Reales Decretos-leyes, respectivamente, para el Archipiélago Canario (RDL 9/1978), Aragón (RDL 8/1978) y el País Valenciano (RDL 10/1978). Según el señor Cosculluela, un hecho internacional influyó en esta decisión, porque de nuevo se dudaba si las preautonomías se iban a conceder sólo a las nacionalidades históricas o también a las demás regiones: se trata de una resolución de la Organización para la Unidad Africana (O. U. A.) que ponía en duda la españolidad del Archipiélago. Para el entonces secretario general técnico, esto precipitó los hechos y se «abrió la espita» no sólo de Canarias, sino también de Valencia y Aragón, sobre los que también se dudaba. Un poco después (el 27 de abril), dentro de este cuarto paquete de reales decretos-leyes vino Andalucía²⁶.

Si admitimos la veracidad de estas afirmaciones no resulta descabellado obtener como conclusión que, partiendo de un problema concreto y muy específico, el caso catalán, se generalizó todo un proceso de preautonomías con una técnica legislativa discutible y, lo que es más grave, sin un mínimo proyecto *a priori* de lo que se pretendía, dejándose arrastrar por motivos estrictamente coyunturales que evidencian lo que González Encinar ha llamado ciertamente una lamentable «depreciación de la idea del Estado»²⁷.

²⁶ Cfr. Cosculluela, *op. cit.*

²⁷ J. J. González Encinar: «El desarrollo del título VIII de la Constitución y el sistema de partidos», en *Rev. Dep. Der. Pol.* (UNED), núm. 7, págs. 119-133.

En efecto, construir un mapa regional a golpe de Decreto-ley y con meros criterios de oportunidad política es, amén de un injustificable condicionamiento a la soberanía del poder constituyente²⁸, una actividad que evidencia la falta de un modelo de forma territorial del Estado y manifiesta la tremenda confusión que reinaba entre la clase política en aquellos momentos. No obstante, cabría también una segunda lectura, acaso más sutil, consistente en entender la opción por esta generalización autonómica preconstitucional como un método para reducir la intensidad de las autonomías vasca y catalana.

En cualquier caso, lo que sí parece claro es que se quiso solucionar primero el problema catalán; luego, por ósmosis, el vasco-navarro; más tarde, para no crear agravios, el gallego, y luego, «para no quedarse atrás», todas las regiones, en esa atmósfera de «carrera» a la que he aludido.

Cabría también plantearse la validez de estos regímenes provisionales como una especie de «rodaje preautonómico»: así, Muñoz Machado habla de las preautonomías como un «ensayo de la etapa de transición», en el que se pudo adquirir una experiencia que permitiría, posteriormente, corregir defectos y errores²⁹. Correcciones que si quizá se han realizado a nivel doctrinal (crítica del sistema de Comisiones mixtas, de la desprogramación funcional o de la contratación masiva de funcionarios con criterios políticos...), no creo hayan sido recibidas plenamente a nivel normativo, aunque algunas formen parte de los Acuerdos de julio de 1981. Y, sin embargo, no puede negarse (existen importantes encuestas sobre el grado de sentimiento comunitario en regiones como Castilla-La Mancha que demuestran la total ignorancia del fenómeno autonómico) el progresivo alejamiento de los ciudadanos de unos órganos preautonómicos con funcionarios, pero sin dinero ni competencias; con lo cual se estaba incumpliendo una de las más importantes finalidades que el Estado autonómico debe cumplir: acercar la Administración al ciudadano para lograr su participación y potenciar la democracia³⁰. Muñoz Machado, entre otros muchos, parece compartir este juicio crítico y, gráficamente, afirma: «Es una operación que se agota prácticamente en llenar el patio de butacas de espectadores ávidos de asistir a una representación cuya partitura está todavía redactándose y que va a tardar mucho tiempo en cobrar vida, ya que faltan aún muchos preparativos hasta que el telón pueda levantarse»³¹.

²⁸ Así lo consideran también los profesores Prada y Yanes, que, después de exponer los tres antecedentes legislativos «más directos» del sistema de regímenes provisionales de autonomía (el de *Sicilia*, anterior a la Constitución italiana y recogido en un Estatuto; el *catalán* de 1931, y el *portugués*, que supone la concesión de un régimen provisional de autonomía por la propia Constitución), llegan a análoga conclusión: «La adopción de determinadas técnicas de concesión de autonomía provisional puede dar lugar a que la labor de las Constituyentes en materia de autonomía regional sea condicionada políticamente por disposiciones de órganos cuya representatividad democrática es fácilmente cuestionable» (véase «Los regímenes autonómicos provisionales», op. cit., pág. 639).

²⁹ Véase S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 115.

³⁰ Así lo entendemos F. J. García Roca y P. Santolaya en nuestro trabajo sobre esta cuestión específica: «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución», en *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 66,

³¹ S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., página 114.

Y creo que no cabe otra lectura de esta operación, pues el contenido de estos Reales Decretos-leyes no iba más allá de:

- la atribución de *personalidad jurídica*;
- la construcción de un *modelo organizativo básico* formado por un órgano colegiado, a modo de Gobierno, que recibe distintas denominaciones y por un órgano monocrático que ostenta la representación y presidencia del órgano colegiado (a excepción del sistema presidencialista catalán);
- unas *competencias* mínimas próximas a lo que supone una descentralización administrativa: gestionar y administrar las funciones que se les transfirieran por la Administración del Estado y las Diputaciones Provinciales comprendidas en su ámbito e integrar y coordinar las actuaciones de estas Diputaciones. A imitación del caso catalán, y demostrando no poseer una idea clara del papel de la provincia en el nuevo diseño del Estado ni de las necesidades específicas de cada región, se crearon Comisiones mixtas de transferencia no sólo Estado-Comunidad Autónoma, sino también Comunidad-Diputaciones Provinciales³²;
- un férreo *sistema de controles* de la actividad de los órganos preautonómicos, *verbi gratia*: «Los acuerdos y actos de la *Generalitat* de Cataluña serán recurribles ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y, en su caso, suspendidos por el Gobierno, de conformidad con la legislación vigente» (art. 7.º del Real Decreto-ley 41/1977); artículo 8.º: «Los órganos de gobierno de la *Generalitat* establecidos por este Real Decreto-ley podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado», resolución para la que no se exige ningún tipo de garantías.

Si a la rigidez de esta tutela y a las escasas competencias y recursos financieros añadimos la ausencia de un órgano asambleario con potestades legislativas, hay que deducir que estábamos ante un supuesto de descentralización administrativa próximo a las tradicionales *Mancomunidades Provinciales*, modelo que, no obstante, se quiso deliberadamente eludir por la mayoría de los partidos políticos, por estar controladas las Diputaciones Provinciales por políticos procedentes del régimen anterior. No obstante, conviene destacar la nota de su *provisionalidad*, que incluso viene recogida en el concepto de preautonomía que el propio Gobierno da en el párrafo tercero del preámbulo del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, y en el mismo párrafo del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, donde se describen estos regímenes provinciales de autonomía como «fórmulas de transición desde la legalidad vigente, para la institucionalización de la autonomía».

Provisionalidad, que, sin embargo, puede resultar engañosa, pues la misma expresión de su finalidad «para la institucionalización de la autonomía» evidencia que lo que se pretendía era generalizar el sistema autonómico, como efectivamente ha ocurrido en un proceso ya concluido de elaboraciones estatutarias.

³² Sobre esta cuestión de las Comisiones de transferencia Diputaciones Provinciales-Comunidad Autónoma y el mimetismo respecto del caso catalán, véase S. Muñoz Machado, *Derecho público...*, op. cit., pág. 117.

Por finalizar con la descripción del proceso preautonómico, que prácticamente cierra el mapa regional, el 13 de junio se aprobaron los Reales Decretos-leyes para el Archipiélago Balear (RDL 18/1978), Extremadura (RDL 19/1978) y Castilla-León (RDL 20/1978). Para ultimar el mapa quedaban tres problemas: dos regiones uniprovinciales (Asturias y Murcia) y las relaciones entre Castilla-La Mancha y Madrid³³. El 29 de septiembre se aprobaron los regímenes preautonómicos de Asturias (RDL 29/1978) y Murcia (RDL 30/1978). En estos dos últimos Reales Decretos-leyes se introdujo una novedad, al exponerse como dato justificativo del acceso a la autonomía acercarse al millón de habitantes (ver los preámbulos de ambos Reales Decretos-leyes), dato que se tomó del modelo italiano (art. 132 de la Constitución para la creación de regiones nuevas) y tenía como finalidad evitar «la balcanización» que el excesivo número de autonomías uniprovinciales podría producir. Finalmente, el 31 de octubre se aprobó el Real Decreto-ley 32/1978 para la región castellano-manchega, donde, como su preámbulo indica, «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»; paralelamente, la Disposición adicional única del texto preveía la posibilidad de que los parlamentarios de la provincia de Madrid acordasen por mayoría integrarse en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Como es sabido, esta opción no fue utilizada por la ciudad madrileña, que, en su momento, manifestó la voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma, y accedió a la autonomía por la vía del artículo 144³⁴.

Con este último Real Decreto-ley se cerró, el 31 de octubre, este primer mapa regional, que sustancialmente coincide con el obtenido al finalizar los procedimientos de elaboración estatutaria, después de las matizaciones realizadas en los Acuerdos; salvo el abandono de Santander de Castilla-León (posibilidad prevista en el respectivo Real Decreto-ley), las resistencias ofrecidas por Segovia, finalmente resueltas, y los casos de Cantabria y La Rioja.

4.2.2. Referencia a los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981. *Su constitucionalidad, naturaleza jurídica y grado de cumplimiento*

Al confrontar teoría y realidad constitucionales en torno al principio de voluntariedad he dicho que la importancia de este principio, que en la idea de los constituyentes resultaba nuclear, se ha visto oscurecida por diversos límites y condicionamientos. Hemos visto cómo el régimen de preautonomías realizó una clara opción en favor de la generalización autonómica y la delimitación del mapa regional. Pues bien, los Acuerdos Autonómicos van a integrar otras «lagunas», que, al menos en el diseño constitucional, correspondía rellenar a los propios sujetos constitucionales del proceso, las Comunidades Autónomas. Hasta tal punto que, tras el resultado del Informe Enterría, y con el

³³ Véase S. Muñoz Machado, «Tipología y mapa de los entes preautonómicos», en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 118. Las referencias al orden del proceso de este Real Decreto-ley y a las razones de decidir están tomadas, como en los casos anteriores, de la conferencia del señor Cosculluela, op. cit.

³⁴ Véase J. García Fernández, «Notas sobre la iniciativa del proceso autonómico de la provincia de Madrid», en *Revista de Política Comparada*, núm. 7, págs. 181-197.

proyecto de la LOAPA entre sus consecuencias más importantes (finalmente LPA), los Acuerdos Autonómicos de UCD-PSOE de julio de 1981 constituyen una verdadera Convención integrativa del texto constitucional escrito, en el terreno de la realidad constitucional, aunque no pueda hablarse de quebrantamiento o inconstitucionalidad, una vez efectuada la labor profiláctica que la sentencia del TC de 5 de agosto de 1983 realiza.

Tras la opción por la *generalización* autonómica que las preautonomías imponen, surge en ese momento histórico la duda sobre la incompatibilidad entre la *heterogeneidad* de situaciones jurídicas que la *voluntariedad* suponía y la organización no de un par de Comunidades, sino de toda una estructura estatal basada en la autonomía. En realidad, cuando se recurre al dictamen de una Comisión de «Expertos», formada por el profesor García de Enterría y sus colaboradores académicos, la opinión tanto del Gobierno como de la oposición respecto del desarrollo autonómico era cuanto menos diletante y confusa; pero, dejando al margen las posibles dudas sobre la legitimidad democrática del recurso a esta Comisión o sobre su procedimiento de formación, que produjo una composición acaso demasiado homogénea, lo que sin duda, y a diferencia de otras Comisiones de Derecho comparado, restó legitimidad política en los ambientes autonomistas al Informe de la Comisión, conviene indagar cuál fue la filosofía que presidió sus trabajos.

La respuesta se nos ofrece en las primeras páginas del texto del Informe: la Comisión entiende que, dependiendo la transformación del Estado del doble juego de los principios constitucionales y las iniciativas autonómicas, «se ha puesto hasta el momento más énfasis en el segundo aspecto que en el primero», y sigue, «porque lo cierto es que de un empleo exclusivo e inmoderado del principio dispositivo, sin que le sean aplicadas las correcciones que la propia Constitución establece, es difícil que pueda resultar una racional organización del Estado, supuesto un sistema de autonomías generalizado»³⁵. Consecuentemente, la Comisión afirma que es menester el desarrollo de algunos principios constitucionales insuficientemente utilizados, y dada la existencia de «algunos ámbitos de libertad de autoorganización que no es constitucionalmente posible reducir por obra de la legislación del Estado, es preciso operar sobre el proceso en marcha...»³⁶. ¿Cómo?, pues mediante unos pactos políticos «inicialmente no legalizados» sobre el proceso autonómico. Los resultados del Informe van, por tanto, a tratar de ser articulados fundamentalmente en dos frentes:

- a) Una muy discutible Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico, luego LOAPA y finalmente LPA.
- b) Unos Acuerdos políticos con espíritu de lectura *ex novo* del título VIII³⁷.

En suma, estamos ante unos Acuerdos políticos que vinieron a imponer sucesivos condicionamientos al libre juego de las iniciativas autonómicas o vo-

³⁵ Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, op. cit., págs. 8 y 9 (Introducción).

³⁶ Informe de la Comisión..., op. cit., pág. 10.

³⁷ Informe de la Comisión..., op. cit., «Articulación de las propuestas», págs. 39 y sigs.

luntariedad y cuyo contenido abarcaba unos pactos político-administrativos, otros pactos económico-financieros, un proyecto de Ley del importante Fondo de Compensación Interterritorial y un anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, aprobado por el pleno del Congreso el 30 de junio de 1982, que no sufrió enmiendas en el Senado y sobre el que se produjo una declaración de inconstitucionalidad parcial por el Tribunal Constitucional en sentencia 76/1983, de 5 de agosto; con la parte no afectada por esta declaración se promulgó la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Del proyecto de LOAPA me he ocupado ya en un apéndice a un comentario sobre la asignación de competencias en el Estatuto vasco de autonomía, realizado en colaboración con P. Santolaya, para unas Jornadas celebradas en San Sebastián en noviembre de 1982, sosteniendo una línea argumental análoga a la de la sentencia del TC de 5 de agosto de 1983³⁸. No repetir lo que entonces decía y a la vez reflexionar sobre los contenidos de esta importante sentencia exigirían un trabajo que escapa de las posibilidades, en extensión, de este artículo, y en gran parte de su objeto, aunque resulte no menos imprescindible.

Por estas razones me limitaré al estudio de los Acuerdos no legalizados, cuyas cláusulas en su mayor parte ya han sido llevadas a la práctica. En una segunda reducción, me ceñiré al estudio de los llamados «Acuerdos político-administrativos» por considerarlos directamente condicionantes de la forma territorial del Estado, soslayando ahora el análisis de los Acuerdos económico-financieros, de no menor relevancia.

Si las preautonomías imponen (en el terreno de la realidad constitucional) la opción por la generalización autonómica, esta opción va a ser ratificada por el Informe Enterría y los posteriores Acuerdos³⁹, donde se perfilan además otros muchos extremos del modelo:

- Una concreción del mapa autonómico siguiendo las líneas maestras del sistema de regímenes provisionales, activando el proceso de generalización en diecisiete Comunidades y admitiendo el acceso a la autonomía en solitario de Cantabria y La Rioja, pero recomendando cláusulas estatutarias que previeran la posibilidad de su posterior integración en otra Comunidad más amplia (los actuales artículos 44 del Estatuto de La Rioja y 58 del Estatuto de Cantabria). Se recomienda además que en

³⁸ F. J. García Roca y P. Santolaya, «La asignación de competencias en el Estatuto Vasco de autonomía», op. cit., en el apéndice titulado «Algunas consideraciones sobre la incidencia del Proyecto de LOAPA en el sistema de competencias estatutariamente asumidas», págs. 458-491.

³⁹ Véase *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, Madrid, CEC, 1981, col. «Informes», págs. 15-37: «Acuerdos político-administrativos». Un comentario del contenido de los mismos puede encontrarse en el trabajo de uno de los miembros de la Comisión Enterría, Santiago Muñoz Machado, «El principio dispositivo en materia de autonomías y los Pactos autonómicos del 31 de julio de 1981», en *Derecho público...*, ob. cit., págs. 139 y sigs. En un sentido radicalmente distinto, más próximo a mi punto de vista, véanse G. Trujillo, *LOAPA y Constitución*, Publicaciones del Gobierno vasco, 1982, y los dos pequeños, pero enjundiosos artículos de J. Leguina, «Constitución, Comunidades Autónomas y LOAPA» (I y II), en *El País*, 5 y 7 de junio de 1982, págs. 22 y 14, respectivamente.

- el caso de Navarra se proceda por la vía del «Amejoramiento del Fuero» y se respeten las «previsiones de la Constitución», mandato que en ningún momento se explica o motiva⁴⁰.
- La fijación de unos *plazos* (1 de febrero de 1983) para la aprobación de los Estatutos de Autonomía⁴¹.
 - Conveniencia de incluir en las normas estatutarias un patrón o *bloque competencial común* a todas las Comunidades Autónomas, configurado en torno al elenco del artículo 148 y a algunas delegaciones o transferencias que se consideraban necesarias para convertir la enumeración en una lista orgánica de materias. Así como la oportunidad de mantener el período transitorio de cinco años que en el artículo 148.2 se prevé. No obstante, se admite que las Comunidades Autónomas que elaboren sus Estatutos por la vía del 143 (todas a excepción de las tres nacionalidades históricas y la nacionalidad emergente andaluza) superen el contenido del 148, adentrándose en el elenco del artículo 149 mediante distintos procedimientos: una cláusula suspensiva de cinco años y la posterior reforma (mediante un procedimiento algo más sencillo) de los Estatutos o bien mediante delegaciones o transferencias estatales del artículo 150.2⁴².
 - *Generalización de las potestades legislativas* a todas las Comunidades Autónomas⁴³, pero adopción a la vez de una *acepción restrictiva del sistema parlamentario autonómico*⁴⁴: períodos de sesiones reducidos; ausencia de disolución de las Cámaras por el ejecutivo; puestos no retribuidos de forma regular, sino mediante dietas; compatibilidad de los cargos de parlamentario y diputado provincial, etc. Si al riesgo de disminución competencial que para las Comunidades Autónomas históricas podían suponer la generalización autonómica añadimos la declaración de inconstitucionalidad de numerosas de las leyes de los parlamentarios vasco y catalán y la consecuente paralización de la actividad legislativa autonómica, así como la ausencia de leyes estatales de bases que permitan un legítimo desarrollo legislativo autónomo, podemos plantearnos en qué quedan, en la realidad constitucional (siempre lejana del diseño teórico) estas potestades legislativas que se generalizan. Si pensamos además que en una reciente monografía⁴⁵, con numerosas referencias de Derecho comparado, el máximo autor del Informe, profesor García de Enterría, se plantea (en una interesante opción

⁴⁰ *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., págs. 15 y sigs.: «Mapa autonómico».

⁴¹ *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., págs. 18-10: «Elaboración y tramitación de los Estatutos».

⁴² *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., págs. 19 y sigs.: «Competencias».

⁴³ *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., pág. 21: «Asambleas de las Comunidades Autónomas».

⁴⁴ *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., pág. 23: «Funcionamiento de las Asambleas». La prohibición de disolución de la Asamblea por el Consejo de Gobierno viene recogida en la página 25, con la única excepción de la imposibilidad de la Asamblea electa de nombrar presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses.

⁴⁵ Me refiero a E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983.

- temática de investigación) el tema de la ejecución autonómica de la legislación estatal y no cualquier otra cuestión relacionada con la legislación autonómica, no resulta descabellado pensar en una lectura del modelo próxima al federalismo (como se repite *ad nauseam*), pero a un mero federalismo de ejecución de corte germánico⁴⁶: Parlamentos autónomos reducidos a un control político del Gobierno y sin verdaderas posibilidades de intervención legislativa, y una Administración autónoma dedicada a ejecutar la legislación del Estado⁴⁷ y sometida a una férrea supervisión estatal⁴⁸, difícilmente prevista en el diseño constitucional de controles (art. 153). La reducción de las Comunidades Autónomas a meras funciones ejecutivas sería, pues, el segundo momento en esa lectura de la forma del Estado, posterior a la armonización producida por los Acuerdos.
- *Mantenimiento de las Diputaciones Provinciales* (salvo en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde los órganos de éstas se integran en los autonómicos) como Administración periférica de la Comunidad Autónoma y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado⁴⁹. No se recogen recomendaciones sobre la necesidad de flexibilizar la organización provincial de acuerdo con las peculiaridades y tradiciones plurales de cada Comunidad, como parecería sinceramente autonomista, ni tampoco se contemplan previsiones sobre la ordenación del territorio de forma autónoma, cuestión que la Constitución asigna a las Comunidades como competencia⁵⁰.
 - *Sustitución de las Comisiones de transferencia por Comisiones sectoriales*, ordenadas conforme a los criterios de homogeneidad y simultaneidad de las transferencias⁵¹.

⁴⁶ Aunque el autor no se pronuncia expresamente sobre esta lectura del modelo como federalismo de ejecución (*Vollzugsföderalismus*); así parece deducir de su interés por la cuestión y de su consideración del tema como «rasgo más relevante del federalismo europeo frente a otros» (E. García de Enterría: *La ejecución autonómica...*, ob. cit., pág. 18); por lo demás, el mismo autor afirma que admite lo polémico de sus opiniones (pág. 18).

⁴⁷ Véase García de Enterría, *La ejecución autonómica...*, ob. cit., pág. 35: «El problema general de la disociación organizativa entre formulación de la norma y su ejecución. La posibilidad técnica de la autonomía ejecutiva...»

⁴⁸ Véase García de Enterría, *La ejecución autonómica...*, ob. cit.: «El problema del poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas» (págs. 83-108); su polémica interpretación del «respaldo de la conclusión en la Jurisprudencia constitucional» (págs. 117 y sigs.); de la extensión de estos poderes (pág. 131) y de sus instrumentos (pág. 149), y en especial: lo que el autor llama la «desdramatización» de la intervención federal o control orgánico del artículo 155 de la Constitución, que entiendo muy peligrosa.

⁴⁹ *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., págs. 26 y sigs.: «Cuestiones relativas a las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones Provinciales». Véase también el título II del Proyecto de LOAPA: «Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales».

⁵⁰ Esta necesidad de flexibilizar la organización provincial, según las necesidades de cada región, pese a lo reglamentarista y uniformizador de la regulación constitucional, es admitida por uno de los miembros de la Comisión Enterría; véase M. Sánchez Morón, «Las Comunidades Autónomas y las provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Transferencias de las Diputaciones catalanas a la Generalidad)», en *REDA*, núm. 32, 1982, págs. 867-878.

⁵¹ *Acuerdos autonómicos firmados por...*, op. cit., págs. 29 y sigs.: «Comisiones de transferencia».

Explicado de forma esquemática y sucinta el contenido sustancial de estos Acuerdos, es menester preguntarse por su *cumplimiento* a nivel normativo.

Respecto del *mapa autonómico* previsto y los plazos de elaboración estatutaria hay que decir que su cumplimiento ha sido prácticamente total. Las dieciséis Comunidades previstas en los Acuerdos (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, País Valenciano y País Vasco), más Navarra, que amejora su Fuero (en total diecisiete), tienen en la actualidad aprobados sus respectivos Estatutos desde el 25 de febrero; incluida, finalmente, Castilla-León, a la que certeramente se ha reconducido Segovia. Ceuta y Melilla pueden optar entre el ejercicio de la Disposición Transitoria quinta de la Constitución española o su permanencia como Corporación Local, con Régimen Especial de Carta⁵²; lejana en el tiempo la solución política del caso de Gibraltar, queda como cláusula constitucional, siempre utilizable, el artículo 144.c) para acordar por tratado un Estatuto de Autonomía.

Todos los Estatutos aprobados después del andaluz (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) comenzando por el asturiano (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre) han sido realizadas por la vía de iniciativa prevista en el artículo 143, dejando zanjada la que fue una fuerte polémica, de la manera que parece más próxima al diseño constitucional. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales se han visto reducidas a los supuestos excepcionales de Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid, donde razones históricas y/o de dimensión de población quizás justifiquen su acceso a la autonomía en solitario; previéndose posibles agregaciones a otras Comunidades en los artículos 44 del Estatuto de La Rioja y 58 del Estatuto de Cantabria, que, respectivamente, establecen procedimientos de incorporación a otras Comunidades limítrofes a las que les unan lazos históricos y culturales. Se corrige así en cierta medida el ingenuo error cometido por el constituyente en el artículo 145, al que en páginas anteriores me referí.

En todos estos Estatutos del artículo 143 se respetan las líneas generales señaladas por los Acuerdos en materia de competencias, período transitorio de cinco años y transitividad al artículo 149, así como se establecen órganos asamblearios con distintas denominaciones⁵³ y potestades legislativas. Recogiéndose

⁵² Las leyes orgánicas por las que se aprueban estos Estatutos de Autonomía cronológicamente ordenadas son, respectivamente: País Vasco, LO 3/1979, de 18 de diciembre; Cataluña, LO 4/1979, de 18 de diciembre; Galicia, LO 1/1981, de 6 de abril; Andalucía, LO 6/1981, de 30 de diciembre; Cantabria, LO 8/1981, de 30 de diciembre; La Rioja, LO 3/1982, de 9 de junio; Murcia, LO 4/1982, de 9 de junio; Comunidad Valenciana, LO 5/1982, de 1 de julio; Aragón, LO 8/1982, de 10 de agosto; Castilla-La Mancha, LO 9/1982, de 10 de agosto; Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto; Navarra, LO 13/1982, de 10 de agosto; Extremadura, LO 1/1983, de 25 de febrero; Baleares, LO 2/1983, de 25 de febrero; Madrid, LO 3/1983, de 25 de febrero; Castilla-León, LO 4/1983, de 25 de febrero, complementada por la LO 5/1983, de 1 de mayo, por la que se aplica el artículo 144.c) a la provincia de Segovia.

⁵³ Entre estas denominaciones de los órganos asamblearios: Junta General (art. 23 del Estatuto de Asturias); Asamblea Regional (art. 9.º del Est. de Cantabria); Diputación General (art. 17 del Est. de La Rioja); Asamblea Regional (art. 21 del Est. de Murcia); Cortes Valencianas (art. 10 del Est. de Valencia); Cortes de Aragón (art. 12 del Est. de Aragón); Cortes de Castilla-La Mancha (art. 9.º del Est. de Castilla-La Mancha); Parlamento (art. 8.º del Est. de Canarias); Parlamento o Cortes de Navarra (art. 11 del Est. de Navarra);

también las recomendaciones de los Acuerdos en materia de sistema parlamentario; inexistencia de potestades de disolución de la Cámara por el ejecutivo; voto de censura constructivo; períodos de sesiones reducidos (cuatro meses); ejecutivos regionales con no más de diez miembros; atribución de la inviolabilidad a los parlamentarios y de un fuero especial, pero no de inmunidad, etcétera⁵⁴.

Respecto a la sustitución de las Comisiones mixtas por Comisiones sectoriales, de transferencias, se establecen en los citados Estatutos disposiciones transitorias en que se mantienen las Comisiones mixtas, pero reducidas a la labor de ratificación de las propuestas de las Comisiones sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias⁵⁵.

Por tanto, parece ser que el contenido de los Acuerdos de 1981 ha sido sustancialmente cumplido en el desarrollo Estatutario de las Comunidades del artículo 143; cumplimiento del que no resulta ajeno el hecho de que los dos últimos ministros de Administración Territorial, tanto del último Gobierno de UCD como del primer Gobierno del PSOE, señores Cosculluela y Quadra Salcedo, respectivamente, formaran parte de la Comisión Enterría que elaboró el Informe en que tienen su origen los Acuerdos.

Las conclusiones que pueden extraerse de este desarrollo de los Acuerdos respecto de su incidencia en la forma territorial del Estado las extrae el propio García de Enterría en un reciente trabajo: «Ese marco formal tan amplio se ha rellenado ya virtualmente, mediante las opciones que han diseñado finalmente el mapa autonómico como, especialmente, su contenido, opciones que han concluido en su contenido básico con los llamados pactos autonómicos... desde ese momento, y sin perjuicio del último proceso en curso, ya simplemente ejecutivo, el sistema se ha convertido, entre sus varias posibilidades,

Asamblea de Extremadura (art. 20 del Est. de Extremadura); Parlamento (art. 19 del Estatuto de Baleares); Asamblea de Madrid (art. 9.º del Est. de Madrid).

⁵⁴ Tomando como ejemplo el Estatuto Asturiano para demostrar las afirmaciones que se realizan en el cuerpo del artículo en materia de sistema parlamentario, véase un período de sesiones reducido a cuatro meses al año (art. 27); inexistencia de disolución de la Asamblea por el Ejecutivo, salvo en el supuesto de imposibilidad de elecciones de un presidente del Principado (art. 32.1); un consejo de gobierno que «no excederá de diez» miembros, además del presidente (art. 33.3); moción de censura constructiva a propuesta de un quince por ciento de los miembros de la Asamblea (art. 35.2); inviolabilidad de los miembros de la Asamblea por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos, fuero especial ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad por delitos cometidos en el territorio de Asturias, ausencia de inmunidad o suplicatorio ante las Cámaras (arts. 26.2), etcétera.

⁵⁵ Sobre la incidencia de las Comisiones sectoriales en la labor de las Comisiones mixtas de transferencia, si bien no se plantea una total sustitución, como parece recomendar el Informe Enterría, sino unas propuestas de las Comisiones relacionadas por sectores de materias que «deben ser ratificadas» por las Comisiones mixtas bilaterales, véanse Disposición transitoria cuarta, párr. 1.º (Est. de Asturias); Disp. trans. séptima, párr. 3.º (Est. de Cantabria); Disp. trans. octava, párr. 5.º (Est. de La Rioja); Disp. trans. quinta, párr. 4.º (Est. de Murcia); Disp. trans. cuarta, párr. 3.º (Est. de la Comunidad Valenciana); Disposición trans. sexta, párr. 3.º (Est. de Aragón); Disp. trans. quinta, párr. 2.º (Est. de Castilla-La Mancha); Disp. trans. 4.º, párr. segundo (Est. de Extremadura); Disp. trans. cuarta, párrafo 4.º (Est. de Baleares); Disp. trans. segunda, párr. 5.º (Est. de Madrid). Todos estos preceptos reproducen cláusulas análogas incluso con redacciones muy similares. Esta referencia al papel de las Comisiones sectoriales no aparece, sin embargo, en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

hacia un modelo, el de la *generalización* de una *descentralización* verdaderamente *política* y no administrativa, con una tendencia hacia la *homogeneización* final de todas las autonomías, *modelo que nos aproxima de manera sustancial al esquema federal*»⁵⁶.

Conclusiones que García de Enterría parece interrelacionar tácitamente con su lectura del federalismo como *Vollzugsföderalismus* o «federalismo de ejecución», así como su virtualidad para el caso español⁵⁷. Pero por no ser éste el objeto de este estudio, me limitaré a analizar la relevancia jurídica y naturaleza de estos Acuerdos políticos⁵⁸, dejando para otra oportunidad la calificación de la forma territorial del Estado.

Al estudiar la articulación de las propuestas y medidas que en el Informe Enterría se recomiendan, se distingue entre lo que se piensa puede ser *contenido de una ley* (ley extrañamente bifronte por su doble carácter contradictorio de orgánica y armonización) que interprete y desarrolle algunos preceptos constitucionales, principalmente referentes a normas de asignación de competencias y resolución de conflictos y aquellos extremos que, por entrar en el terreno de la libre decisión autonómica y el contenido estatutario deben ser objeto de unos «*acuerdos políticos inicialmente no legalizados*»⁵⁹.

La Comisión entiende que, no permitiendo la Constitución al legislador estatal interferir en la potencialidad del principio de voluntariedad autonómica, la articulación de este segundo grupo de propuestas, antes descritas, no puede ser contenido de una norma jurídica, sino de un mero acuerdo político. Ahora bien, sería ingenuo pensar que, pese a su aparente carácter de simple pacto político, estos Acuerdos carecen de *relevancia jurídica*... La propia terminología empleada por el informe parece admitir esta relevancia al afirmar que «sólo inicialmente no son legalizados». En efecto, esta integración del texto constitucional que los Acuerdos suponen implica una transformación del diseño establecido por la norma suprema mediante una serie de *actividades continuadas*, algunas de ellas con rango legislativo; así, numerosos extremos de los Acuerdos forman parte de los Estatutos aprobados después del 31 de julio de 1981; otros, del proyecto de LOAPA (finalmente LPA), y es de esperar que otras leyes (de la Función Pública, de Armonización, etc.) desarrollen también el contenido de los Acuerdos. Ahora bien, para no perder la visión de la *incidencia* de estos Acuerdos en la norma constitucional, y no sobrevalorar la eficacia del pronunciamiento del TC de 5 de agosto sobre uno solo de los elementos de estos Acuerdos, conviene ofrecer una *consideración unitaria* de todos los actos, disposiciones normativas y, en su caso, leyes que vengán a ejecutar los Acuerdos, y a mi juicio, la teoría de la Constitución posee una categoría específica de las fuentes del Derecho constitucional, que puede cumplir esa función y resultar perfectamente aplicable: me refiero a las *Convenciones constitucionales*.

⁵⁶ E. García de Enterría, «La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149», en *REDA*, núm. 33, pág. 289; los subrayados del texto son míos.

⁵⁷ Cfr. E. García de Enterría, *La ejecución autonómica...*, ob. cit.,

⁵⁸ Análogas preguntas sobre la naturaleza jurídica de estos acuerdos se plantea L. Vandellic, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., págs. 406 y en general 381 y sigs.: «Hacia la armonización del sistema».

⁵⁹ *Informe Enterría*, op. cit., págs. 39 y sigs.

Para demostrarlo recurriré a la enumeración de los requisitos que, según una conocida monografía de G. U. Rescigno⁶⁰, singularizan a las Convenciones en los ordenamientos constitucionales rígidos para evidenciar su aplicabilidad al caso estudiado.

Entiende Rescigno que existen una serie de características que, en su globalidad (nunca aisladamente consideradas, pues ninguna de ellas constituye un requisito *sine qua non*) distinguen a las Convenciones de las demás reglas constitucionales⁶¹:

- son reglas realizadas y modificadas de modo informal;
- no necesitan de un texto escrito, aunque algunas veces utilicen un escrito como instrumento;
- soportan una serie indeterminada de reglas específicas y excepciones puntuales para casos particulares;
- son reglas creadas por pocos sujetos y que permanecen en su poder, hasta el punto de que pueden ser modificadas incluso unilateralmente, si un sujeto posee la suficiente fuerza política para imponer su voluntad a los otros;
- su formación y modificación vienen impuestas por razones políticas y por las relaciones entre los sujetos afectados;
- son reglas no coercibles;
- son reglas no jurídicas;
- presuponen siempre la existencia de un contexto legal en el que se enmarcan e insertan;
- algunas Convenciones jamás pueden llegar a convertirse en reglas legales, mientras otras pueden transformarse en *costumbres constitucionales* o incluso en *actos normativos generales*;
- algunas reglas convencionales son más estables y duraderas que las mismas reglas legales; otras, en cambio, mudan con la concreta circunstancia política.

Ninguna de estas características puede decirse que no sea aplicable en mayor o menor medida a los Acuerdos Autonómicos: son elaborados por unos importantes sujetos constitucionales (los dos partidos políticos entonces mayo-

⁶⁰ Véase G. U. Rescigno, *Le Convenzioni Costituzionali*, ob. cit. No obstante, la cuestión no resulta pacífica, como puede entenderse de la lectura del cuerpo del artículo, pues la doctrina discrepa sobre el carácter o no de normas jurídicas de estas Convenciones y sobre sus diferencias con las costumbres constitucionales y con las normas de la corrección constitucional o meros usos constitucionales. En cualquier caso, ciñéndonos a los ordenamientos continentales y dejando al margen los ordenamientos anglosajones, véanse además P. Lucas Verdú, «Normatividad y sociedad en el Derecho constitucional consuetudinario», en *Curso de Derecho político*, vol. II, Tecnos, págs. 495 y sigs; C. Lavagna, «Altre fonti di diritto costituzionale», en *Istituzione di Diritto Pubblico*, UTEM, págs. 229 y sigs; E. Spagna Musso, «Fonti del Diritto e Costituzione», en *Diritto Costituzionali*, CEDAM, Padova, 1979, pág. 121, y la monografía de G. Treves «Convenzioni Costituzionali», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, Milán, Giuffrè, 1962, pág. 524.

⁶¹ Un resumen de las características que entiende Rescigno delimitan globalmente a las Convenciones, como conclusión de su trabajo monográfico, que aquí reproduzco, puede verse en G. U. Rescigno, «Quadro riassuntivo delle caratteristiche delle Convenzioni», en *Le Convenzioni Costituzionali*, ob. cit., págs. 166-171.

ritarios); instrumentados en un acuerdo escrito y elaborados de un modo informal (en cuanto no sometidos a una tramitación o elaboración formalmente regulada), y pueden ser modificados de igual modo informal por otro posterior acuerdo de otros sujetos constitucionales, lo que no resulta imposible, entre otras múltiples razones, por la desaparición como partido de una de las dos partes firmantes (UCD); la formación y razón de ser del Acuerdo se debe a una determinada lectura política del título VIII (con la proporción entre política y juridicidad que se quiera); su coercibilidad no deriva del propio Acuerdo, sino del hecho de que los sujetos firmantes poseían, y al menos uno de ellos posee todavía, acceso directo a las fuentes de creación del Derecho y controlaban a los sujetos destinados a elaborar las normas estatutarias, por pertenecer a unos mismos partidos políticos. Finalmente, como decía antes, el contenido de los Acuerdos se articula: en el proyecto de LOAPA, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 y en otras previsibles normas legales (Función Pública, etc.), pero también en normas de rango inferior o simples actos políticos o actos administrativos: convocatoria unitaria de elecciones municipales y autonómicas en todo el Estado, decisiones de las Comisiones sectoriales de transferencia, etc.

Por tanto, nada impide considerar a los Acuerdos de julio de 1981 como una *Convención constitucional* entre las principales fuerzas políticas destinadas a desarrollar el título VIII de la Constitución. Ahora bien, conviene plantearse si estamos ante un simple desarrollo constitucional, integrador de las opciones políticas que el título VIII deja sin regular, cual es el supuesto normal de las Convenciones, o si estamos, en cambio, ante una verdadera *transformación* de la norma suprema, que no reforma expresamente el texto escrito, es decir, lo que en la doctrina alemana se conoce como una *mutación constitucional*. De resultar cierta esta segunda hipótesis, sería legítima esa mutación o estaríamos ante un verdadero *quebrantamiento* de la carta fundamental.

Luciano Vandelli se plantea la misma cuestión, para sostener que los Acuerdos constituyen una «parte integrante del mecanismo constitucional» que se incluye en un espacio abierto dejado por la Constitución, y que en modo alguno resulta violada, sino simplemente integrada en algunas de sus opciones básicas⁶².

A mi juicio, para resolver esta cuestión es menester distinguir entre *Acuerdos en sentido amplio* (que englobarían los cuatro acuerdos suscritos el 31 de julio de 1981: político-administrativos, económico-financieros y anteproyecto de LOFCA y de LOAPA) y *Acuerdos en sentido estricto* o, según su propia denominación, «Acuerdos político-administrativos».

Si nos ceñimos a los Acuerdos político-administrativos o Acuerdos en sentido estricto, creo que debe admitirse que estamos ante una *integración* legítima del título VIII, dentro de las distintas opciones políticas constitucionalmente válidas, si bien es cierto que no se trata precisamente de una de las opciones más autonomistas; pero creo que nada puede objetarse, desde la estricta óptica de la constitucionalidad, a que unos sujetos políticos, con implan-

⁶² Véase L. Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pág. 410.

tación en nacionalidades y regiones, concreten unos plazos y modos para configurar un mapa regional, establezcan unos criterios competenciales homogéneos y decidan apoyar una determinada vía de iniciativa autonómica (la del artículo 143), así como generalizar las potestades legislativas. Respecto a la concepción restrictiva del sistema parlamentario de las Comunidades Autónomas que los Acuerdos sustentan, antes explicada, hay que reconocer que mientras el artículo 152 regula un inequívoco sistema parlamentario para la organización de las Comunidades Autónomas de autonomía plena (Comunidades del artículo 151 y Disposición transitoria segunda), nada se dice, en cambio, respecto de las Comunidades Autónomas de autonomía menos plena, que acceden a la autonomía por la vía del artículo 143 y sustancialmente los Acuerdos contemplan. La falta de esta garantía institucional de la organización parlamentaria de las Comunidades Autónomas del artículo 143 impide tachar de inconstitucionales los elementos restrictivos de la autonomía política que los Acuerdos introducen; no obstante haya que advertir que configuran una preocupante reducción del campo del verdadero autogobierno político. Tampoco puede considerarse como una transformación del texto constitucional la sustitución de las Comisiones mixtas de transferencias por una mayor relevancia de las Comisiones sectoriales, pues las citadas Comisiones mixtas no vienen constitucionalmente reguladas, sino que fueron objeto del desarrollo estatutario realizado por las Comunidades Autónomas de primer grado⁶³.

Como conclusión, entiendo que la Convención constitucional que los Acuerdos político-administrativos suponen no realizan una *mutación*, *stricto sensu*, de la norma constitucional, sino una *integración* del título VIII jurídicamente legítima entre las distintas opciones constitucionalmente válidas, pero políticamente centralista, como se manifiesta en algunos importantes aspectos, como, por ejemplo, la minusvalorización de la función legislativa autonómica, que la regulación del sistema parlamentario evidencia.

Ahora bien, si nada puede reprocharse jurídicamente a los Acuerdos político-administrativos, por configurar una opción política constitucionalmente válida, no puede afirmarse lo mismo de los *Acuerdos en sentido amplio* y, en concreto, de la parte que se articula en el *Proyecto de LOAPA*.

En efecto, como es notorio, el TC, en sentencia 76/1983, de 5 de agosto, negó, en concreto, la constitucionalidad de numerosos de sus preceptos y, en general, el carácter de ley armonizadora, y el rango de ley orgánica del citado proyecto, así como la posibilidad del legislador ordinario de dictar leyes que «interpreten» las normas constitucionales de determinación de competencias, «cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la CE, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos» (F. J. 4.º). Con la parte del proyecto

⁶³ Véanse Disp. trans. segunda del Est. vasco; Disp. trans. 3,2 del Est. catalán; Disposición trans. cuarta del Est. gallego; Disp. trans. segunda del Est. andaluz. Con estas Comunidades Autónomas del artículo 151 y la Disp. trans. segunda de la CE no había sino seguirse el ejemplo catalán de transferencias de la II República, que el *Informe Enterría* viene certeramente a criticar.

no afectada por la inconstitucionalidad (y, sin duda, la más valiosa) se promulgó la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

4.2.3. *Mimetismo comunitario*

A los múltiples límites y condicionamientos impuestos a la voluntariedad en el terreno de la normativa y la realidad constitucionales hay que añadir otro dato más, paradójicamente proveniente de la propia iniciativa autonómica o mejor de sus carencias. Comentaba antes la importancia de la imitación (en realidad de la copia) como elemento de coordinación espontánea, de armonización e incluso de uniformación normativa; la experiencia, por ejemplo, del federalismo americano así parece demostrarlo⁶⁴. Estaríamos ante una especie de Derecho comparado autonómico de aplicación inmediata, conforme al cual, ante un supuesto de hecho análogo al regulado en otra Comunidad y ante la ausencia de una mayor imaginación legislativa, bastaría con trasplantar mecánicamente la regulación adoptada en esta otra Comunidad. Estos «trasplantes», si a menudo pueden tener la virtualidad de aprovechar la experiencia de otras Comunidades (verdadera finalidad de toda comparación normativa), poseen el riesgo de convertirse en una mera copia sin especial reflexión sobre la posibilidad de la existencia de sensibles diferencias entre las distintas realidades a regular.

No resulta muy difícil encontrar ejemplos de lo que aquí se dice, dentro de los distintos Estatutos, especialmente a nivel de asignación de competencias, movidas las nacionalidades y regiones por un justo afán de reivindicar un máximo de competencias exclusivas que evitase el juego de la prevalencia (juego que, paradójicamente, de entenderse la prevalencia en su justo sentido, sería prácticamente inexistente, siendo ampliamente sustituido por las técnicas de mera jerarquía).

Esta *tendencia a la imitación* corre el riesgo de trasladarse del nivel estatutario al ejercicio de las potestades legislativas por las Comunidades Autónomas, y en la medida de lo posible y de lo necesario (según las distintas realidades sociales), debe ser corregida para sustituirla por una imprescindible reflexión y deliberación autónoma que produzca una verdadera iniciativa propia. De no actuar así, cabría plantearse el sentido de una pluralidad de Parlamentos comunitarios, poniendo en tela de juicio la propia funcionalidad del sistema autonómico. Una pluralidad de leyes autonómicas igualadas por la copia puede producir los mismos efectos uniformadores que una única ley estatal, pero, eso sí, con muchos más costes.

⁶⁴ Véase, por ejemplo, para el estudio del efecto uniformador de la legislación autonómica producido por la copia o la simple imitación, A. W. MacMahon, *ob. cit.*, págs. 143 y sigs.: «Informal copying and the formal drafting of models», «Imitiveness: its role and its risks», «Institutional aid to uniformity in certain fields».