

LAUREANO LOPEZ RODO

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE  
EL PROCESO AUTONOMICO



## Algunas reflexiones sobre el proceso autonómico

por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ (\*)

En mis disertaciones en esta casa, del mes de febrero último, relativas a “La regulación constitucional del proceso autonómico”, ante la imposibilidad de abarcar todos sus aspectos, me circunscribí al análisis de los *sujetos del derecho a la autonomía* y de los *doce distintos procedimientos constitucionales* que existen para alcanzarla. No pude referirme, como es lógico, a un procedimiento, a mi juicio anticonstitucional, que se ha arbitrado en el mes de septiembre para Andalucía, ni, por falta de tiempo, a la defectuosa delimitación entre las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas, semillero de conflictos que habrán de dar mucho trabajo al Tribunal Constitucional.

Trataré hoy de abordar estos dos temas: la solución dada al caso andaluz y la cuestión de las competencias.

El proceso autonómico andaluz se inició el 24 de abril de 1979 por la vía del artículo 151 de la Constitución al tomar la iniciativa autonómica el 97 por 100 de los Ayuntamientos, la totalidad de las Diputaciones y la unanimidad de los componentes de la Junta de Andalucía. El Gobierno, sin embargo, apostó en favor de la vía del artículo 143 e hizo todo lo posible para que fracasara el referéndum del 28 de febrero a base de recomendar la abstención.

---

(\*) Disertación en Junta del martes, 9 de diciembre de 1980.

El Gobierno triunfó en su empeño, puesto que, como es sabido, el referéndum no prosperó en la provincia de Almería, y según la Constitución, al fracasar en una provincia de las que componen la futura Comunidad Autónoma, se invalida todo el proceso.

El criterio gubernamental de aplicar a Andalucía el artículo 143 fue solemnemente confirmado por el presidente Suárez ante el Pleno del Congreso en la sesión del 20 de mayo del presente año, con motivo del voto de censura, cuando afirmó que se imponía una nueva lectura del Título VIII de la Constitución, y que había que considerar la vía del artículo 151 como excepcional y “aplicable sólo a Cataluña, el País Vasco y Galicia. De otro modo —dijo— se produciría una auténtica mutación del espíritu del texto constitucional al convertirse la excepción en regla y la regla en excepción”. Y agregó: “Tal es la razón por la que, de una manera responsable y desde una estricta fidelidad a la Constitución, leída a la luz de la experiencia presente, *UCD ... formuló la legítima opción de encauzar todo el proceso autonómico restante por la vía del artículo 143*” (*Diario de Sesiones*, pág. 5967).

Pero he aquí que en el mes de septiembre el Gobierno plantea la cuestión de confianza y para ganarla necesita los votos del P. S. A., que rechazaba la autonomía inicialmente restringida del artículo 143 y reclama la concesión a Andalucía de la autonomía plena e inmediata del artículo 151.

A cambio de los cinco votos del P. S. A., el Gobierno, en contradicción con la declaración formal de su presidente, de 20 de mayo, hace una oferta sorprendente e improvisada y ofrece, *por la vía del artículo 144*, un Estatuto elaborado con los mismos trámites del artículo 151: con el concurso de la Asamblea de Parlamentarios andaluces en la Comisión Constitucional del Congreso y ulterior aprobación mediante referéndum.

En efecto, en su declaración sobre política general incluyó un punto octavo, que literalmente dice: “En relación con Andalucía es intención del Gobierno, si cuenta con la aceptación de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Andalucía, *recurrir al artículo 144 de la Constitución para conseguir, a través de un procedimiento especial, la adopción de un Estatuto que contenga las instituciones y competencias ya establecidas para los Estatutos actualmente en vigor*”.

Ampliando la declaración del Gobierno y en una parodia de diálogo con el señor Rojas Marcos, el ministro de Administración Territorial, señor Martín Villa, hizo ante el Congreso, en la sesión del 17 de septiembre, las siguientes precisiones:

a) “Que el proyecto que el Gobierno tiene planteado y en muy avanzado estudio prevé la *participación en el seno del Congreso de los Diputados de una Delegación de la Asamblea de Parlamentarios*, que junto con la Comisión Constitucional, y de forma idéntica a la que sirvió para elaborar el Estatuto de Galicia, del País Vasco y de Cataluña, elabore un proyecto de Estatuto para Andalucía.”

b) “Que el proyecto de ley orgánica sobre tramitación del Estatuto de Andalucía prevé la *posibilidad de que haya un referéndum...* Creo que no hay dificultad alguna en que este referéndum sea aprobado por la mayoría simple de las provincias, en forma análoga a como se aprobaron los Estatutos para Cataluña y el País Vasco” (*Diario de Sesiones*, pág. 7093).

Pocos días después, en rueda de prensa celebrada en La Moncloa, Adolfo Suárez insistía en que “el Gobierno defiende la tesis del artículo 151 en Andalucía *sin la menor duda* y establece, también claramente, que para desbloquear ese proceso se requiere *la apelación al artículo 144* como instrumento que haga viable la instrumentación del desarrollo autonómico de Andalucía por la vía del artículo 151”.

Pero resultaba evidente que la fórmula del artículo 144 es anti-constitucional por las siguientes razones:

1.º El artículo 144 dispone que “las Cortes Generales, mediante ley orgánica podrán, por motivos de interés nacional:

c) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143*”.

Está claro, por tanto, que el artículo 144 no abre la puerta del artículo 151, como pretendía el Gobierno, sino la del artículo 143, y que no es aplicable al caso de Andalucía, puesto que, como hemos visto, las Corporaciones Locales andaluzas tomaron la iniciativa autonómica por el 97 por 100 de sus Ayuntamientos y la totalidad de sus Diputaciones. ¿Cómo sustituir, pues, una iniciativa autonómica que ya se había producido en abril de 1979?

2.º Aun admitiendo que las Cortes Generales pudieran realizar semejante sustitución, que equivaldría a duplicar la iniciativa ya existente, queda otro escollo insoslayable: las Cortes, según el artículo 144, podrían sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales, pero en modo alguno pueden sustituir la condición establecida en el artículo 151 de que “dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia”. Una cosa es sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales y otra muy distinta sustituir el referéndum de ratificación de la iniciativa cuando su resultado no es favorable en todas las provincias afectadas. Tal sustitución no la prevé ni la admite el artículo 144.

3.º Pugnaba también con la Constitución el intento de elaborar el Estatuto de Andalucía, al amparo del artículo 144, en forma idéntica a como se elaboraron los Estatutos de Galicia, País Vasco y Cataluña; es decir, mediante el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea de Parlamentarios en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso. Este procedimiento sólo es aplicable para los Estatutos que cumplan los requisitos del artículo 151 (entre ellos, el referéndum de iniciativa), pero no para los que se elaboren al amparo del artículo 144, que habrán de seguir la tramitación ordinaria de las leyes orgánicas.

No es de extrañar, por tanto, que el Gobierno, dando una prueba más de su versatilidad y de sus titubeos y falta de rigor en la interpretación de la Constitución, haya tenido que abandonar a última hora su intento de recurrir al artículo 144 para reabrir la puerta del 151, y que, cediendo a las presiones de la oposición, haya aceptado otra fórmula no menos anticonstitucional. Me refiero a la Ley que modifica la Ley Orgánica sobre las distintas modalidades del referéndum.

Según esta nueva Ley, aunque el referéndum no haya prosperado en todas las provincias afectadas, la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiese obtenido la mayoría absoluta de votos afirmativos, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado *la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial* que pretenda acceder al autogobierno.

Este precepto contradice abiertamente la Constitución, toda vez

que el artículo 151 exige textualmente que la iniciativa “sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores *de cada provincia*”. Luego, si no se obtiene esta mayoría en cada provincia, la iniciativa autonómica de las Corporaciones Locales no queda ratificada, porque el referéndum de ratificación no ha cumplido los requisitos que la Constitución señala. Y en modo alguno una ley orgánica puede *sustituir* el requisito constitucional de *la mayoría absoluta de cada provincia* por *la mayoría absoluta del conjunto del territorio* que pretenda acceder a la autonomía. La Constitución pudo establecer este segundo criterio, pero no lo hizo. Y al no haberlo hecho la Constitución, no lo puede hacer, enmendándole la plana, una ley orgánica.

Y no para ahí el quebrantamiento de la Constitución. La nueva ley contiene otro párrafo todavía más inconciliable con el artículo 151. Dice que, previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiere obtenido la ratificación de la iniciativa, *las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151*. De modo que, a pesar de que la Constitución establece una normativa concreta para regular la iniciativa autonómica, ahora, mediante una ley orgánica, se ha modificado dicha normativa en términos sumamente graves, pues permite llegar al caso límite de facultar a las Cortes Generales para suplantar la voluntad negativa de una o varias provincias expresada en referéndum. Esta suplantación no sólo carece en absoluto de apoyo constitucional, sino que contradice abiertamente la exigencia del voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Si la Constitución exige el voto afirmativo, ¿cómo puede una ley orgánica hacer que se inicie el proceso autonómico con el voto negativo de una o varias provincias?

Se ha incurrido en el grave defecto de dictar una norma de carácter general hecha a medida del caso concreto del problema andaluz. La Ley Fundamental de Bonn recoge en su artículo 19 el perenne principio de que las leyes han de tener carácter general y no limitarse a un caso particular.

Porque en aplicación de la Ley Orgánica que se ha aprobado, de nada le valdría a Segovia, pongo por caso, expresar en referéndum su voluntad de no secundar la iniciativa autonómica Castellano-Leonesa, en caso de elegir esta región la vía del artículo 151: las Cortes

Generales podrían suplantar su voluntad y enrolarla en el proceso autonómico. Pensemos, también, en las descabelladas consecuencias de la aplicación de esta Ley Orgánica a la región Castellano-Manchega, en la hipótesis de que Madrid se integrara en ella. Pues ocurriría que, triunfando el referéndum de iniciativa sólo en la provincia de Madrid, aunque en las cinco restantes provincias el resultado fuera negativo, las Cortes Generales podrían suplantar la oposición de esas cinco provincias y enrorlarlas a todas ellas en el proceso autonómico, porque la población de Madrid representa más del triple de la población conjunta de las demás provincias de la región Castellano-Manchega y la votación provincial madrileña podría alcanzar la mayoría del censo regional.

Esta abusiva interpretación que de la Constitución hace la nueva Ley Orgánica pugna, además, con el criterio constitucional expresado en el párrafo 3 del artículo 151, relativo al referéndum para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, según el cual, en caso de no aprobarse el proyecto de Estatuto por una o varias provincias, *las restantes* podrán constituirse en Comunidad Autónoma. Luego, no se puede obligar a integrarse en la Comunidad a las provincias que no lo deseen. Una interpretación analógica de este precepto nos lleva a la conclusión de que tampoco se puede obligar a sumarse a la iniciativa del proceso autonómico a las provincias en las cuales el referéndum de ratificación de la iniciativa no haya prosperado.

Lo peor es que los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad son, precisamente, los que se han puesto de acuerdo en aprobar esta Ley Orgánica, a todas luces inconstitucional. El artículo 162 de la Constitución, en efecto, otorga legitimación para interponer este recurso al presidente del Gobierno, al Defensor del pueblo (que todavía no existe) a cincuenta diputados y a cincuenta senadores. El recurso de inconstitucionalidad de las Leyes queda reservado prácticamente a los propios legisladores. ¿Qué garantía de legalidad tiene el pueblo español?

En cuanto a la delimitación de las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de las del Estado, es una de las materias más confusas de la regulación constitucional de las autonomías, pues se encuentra dispersa en seis artículos del Título VIII, cinco artículos que quedan fuera de dicho Título y tres Disposiciones adicionales. Como escribe José María Gil Robles, "no se debió negociar des-

de las alturas del poder sin antes haber definido y afirmado del modo más contundente la esfera que un Estado soberano no puede negar o compartir sin renegar de su propia esencia... Lo que era indispensable antes de sentarse a la mesa de las negociaciones, era trazar la línea infranqueable de separación entre lo que es la esencia indeclinable de la soberanía y lo que puede ser materia de la competencia de las personalidades históricas" (1).

Embid Irujo habla con razón "del arbitrario sistema de reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas que reflejan los artículos 148 y 149" (2).

El artículo 148 señala las veintidós competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143. Pero el segundo párrafo del artículo 148 permite que transcurridos cinco años, dichas Comunidades Autónomas, sin necesidad de referéndum, puedan modificar sus Estatutos y "ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149", es decir, asumir las mismas competencias que, de entrada, se atribuyen a las Comunidades Autónomas que hayan elegido la vía del artículo 151.

Conviene subrayar que dicho artículo 149 no enumera nuevas competencias concretas de las Comunidades Autónomas que vengan a completar las veintidós de la lista del artículo 148, sino que señala, en cambio, las *materias que son de la exclusiva competencia del Estado* a lo largo de treinta y dos apartados (enumeración taxativa).

La competencia exclusiva del Estado, más que un marco *es un límite* (aunque no infranqueable, como en seguida veremos) a las competencias de las Comunidades Autónomas. En principio, no podrá ser competencia de las Comunidades Autónomas lo que sea de la competencia exclusiva del Estado. Se trata, por consiguiente, de una delimitación negativa de las competencias de tales Comunidades. Así lo expresa claramente el párrafo tercero del referido artículo 149: "Las *materias no atribuidas expresamente al Estado* por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos". La ambigüedad del texto es mani-

---

(1) "El autonomismo y el poder", *ABC*, 15 de marzo de 1980.

(2) "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional", en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza, 1979, pág. 312.

fiesta porque sólo permite saber cuáles son las materias que atribuye al Estado, pero resulta imposible saber cuáles son en concreto *las no atribuidas*.

Al Estado se le atribuye, también por vía negativa, una competencia de carácter residual: "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado".

De modo que el Estado tiene unas competencias "exclusivas" enumeradas en los treinta y dos apartados del artículo 149; las Comunidades Autónomas podrán tener atribuidas todas las materias que no sean de la exclusiva competencia del Estado, y, por último, el Estado tendrá competencia sobre las materias que no hayan asumido las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Como ha dicho Ortega y Díaz Ambrona, "hay que pensar que, de una parte, la Constitución no distribuyó inequívocamente las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, de otra, que los Estatutos no aclararon la equivocidad en el reparto. Nos encontramos a la hora de la delimitación de competencias con palabras "de dos cortes" o de un "significar a dos luces", según expresión de Baltasar Gracián al hablar de los ingeniosos equívocos. Resulta así que competencias "exclusivas del Estado", según la Constitución, reaparecen en los Estatutos como de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, "sin perjuicio del precepto de la Constitución... que las declara exclusivas del Estado" (3).

No parece muy acertado el criterio seguido por la Constitución para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, mientras las materias de la "exclusiva" competencia del Estado están taxativamente enumeradas en los treinta y dos apartados del artículo 149 (las materias no contenidas en dicha enumeración quedan, por tanto, fuera del círculo de la exclusiva competencia del Estado, y éste no podrá pretender asumirlas con tal carácter de exclusividad), en cambio, las materias propias de la competencia de las Comunidades Autónomas no son taxativas, sino indeterminadas. En efecto, además de las materias contenidas en los veintidós apartados del artículo 148, pertenecen a las Comunidades Autónomas, potencialmente, en virtud del mismo artículo 148, todas

---

(3) *Un diseño político para el Estado democrático*. Madrid, 1980.

las materias que no figuren como de competencia exclusiva estatal en el elenco del artículo 149.

Y como los treinta y dos apartados del artículo 149 no abarcan ni mucho menos todas las materias presentes y futuras, dejan un campo indefinido de posibles competencias de las Comunidades Autónomas llamadas a incrementarse al correr del tiempo. Entre otras razones, porque los avances de la ciencia y el progreso tecnológico pueden abrir nuevos campos hasta hoy insospechados para la acción pública. Si surgen nuevos servicios públicos, nuevos campos de acción administrativa, nuevas competencias posibles, por no estar contenidas en la enumeración citada del artículo 149 de la Constitución, no podrán ser de la exclusiva competencia estatal y, en cambio, podrían corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en el párrafo tercero del mismo artículo.

El artículo 149 de la Constitución otorga, pues, por vía negativa, unas competencias indefinidas a las Comunidades Autónomas, y estas competencias indefinidas pueden atribuirse no tan sólo a las Comunidades Autónomas del artículo 151, sino también a las del artículo 143, ya que éstas, como vimos, transcurridos cinco años podrán ampliar sucesivamente sus competencias.

Tampoco es firme la línea divisoria entre la competencia estatal y la competencia de las Comunidades Autónomas, y ello por una doble razón.

En primer lugar, porque la competencia que se dice "exclusiva" del Estado en realidad no lo es, sino que se trata de una competencia compartida. El artículo 149, escribe Sánchez Agesta, "al definir las competencias exclusivas del Estado, regula al mismo tiempo competencias concurrentes o complementarias" (4). La lista de materias de "exclusiva" competencia estatal del artículo 149 está plagada de la reiterada expresión "sin perjuicio" de la competencia que sobre muchas de estas materias se atribuye a las Comunidades Autónomas.

Y, en segundo lugar, porque según el artículo 150.2, "el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materiales de titularidad

---

(4) *Sistema político de la Constitución española en 1978*. Madrid, 1978, página 355.

estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". Tampoco en uno como en otro caso, la competencia estatal deja de ser exclusiva. Si en virtud del artículo 150 se pueden transferir a una Comunidad Autónoma materias de titularidad estatal, es totalmente inadecuado que el artículo 149 diga que el Estado tiene competencia "exclusiva" sobre las materias que en él se enumeran.

Un texto constitucional confuso cuando no contradictorio como el que acabamos de analizar puede originar innumerables *conflictos de competencia* entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A los pocos meses de vigencia de los Estatutos catalán y vasco han surgido ya varios temas conflictivos que posiblemente darán lugar a recursos de inconstitucionalidad: el Decreto de la Generalidad sobre la inversión de los recursos de las Cajas de Ahorro radicadas en Cataluña, el Decreto del Gobierno sobre la denominación y funciones de los gobernadores generales y los proyectos de Ley del Parlamento catalán sobre disolución de las Diputaciones y de las Cámaras Oficiales Agrarias. Y esto que no hemos hecho más que empezar. La actividad legislativa de los Parlamentos de Cataluña y del País Vasco prácticamente no se ha iniciado todavía: sólo han aprobado su propio Reglamento y poco más. Habrá que ver los conflictos que puedan surgir cuando estén en pleno funcionamiento no sólo esos dos Parlamentos, sino los trece o quizá diecinueve Parlamentos o Asambleas legislativas Autónomas que se constituyan en España, con sus Gobiernos respectivos.

Toda esta confusión se debe a que el Estado que la Constitución configura no es un Estado unitario, ni un Estado federal, ni tampoco es el tipo intermedio constituido por el Estado regional, como es el caso de Italia.

En la Constitución se consagró un modelo de Estado que no ha sido previamente experimentado ni en España ni en el extranjero, que carece por tanto de homologación internacional y que no se sabe a ciencia cierta en qué consiste, pues tampoco obedece a ningún esquema previamente elaborado por la doctrina. Nos hemos dejado llevar por el prurito de originalidad o por la ligereza implantando una construcción jurídico-política que, como ha dicho Muñoz Machado, "no parece fácilmente reconducible a la matriz de los principios que

hasta ahora se han acuñado sobre este tema por la doctrina europea" (5).

En términos parecidos ha escrito Tierno Galván: "No se olvide que casi no tenemos experiencia en la práctica de un Estado como el que define la Constitución actual, cuya estructura puede dilatarse respecto de la pluralidad y sus condiciones hasta límites quizá insospechados por los legisladores" (6).

Gil Robles, en uno de los artículos recogidos en su libro póstumo, *La aventura de las autonomías*, ha escrito: "Nuestra ley fundamental, indecisa entre criterios contrastados por múltiples experiencias, ha seguido un camino de *lamentable originalidad*, del que pudiera derivarse un caos autonomista que durase decenios" (pág. 238).

Y Willy Brandt ha declarado a la prensa en su reciente visita a Madrid que "estamos ensayando en España un nuevo modelo de democracia".

Como ha escrito José María Gil-Robles Gil-Delgado, "la expresión *Estado de las Autonomías*, no es más que un modo de poner un nombre a una nebulosa que no se sabía lo que había de ser" (7). De ahí que este autor postule un "federalismo tácito", o sea, hacer federalismo sin decirlo para que nadie se asuste. Línea similar ha seguido en recientes declaraciones a la prensa Rodolfo Martín Villa.

No me parece lícita esta postura. El federalismo tácito sería, ni más ni menos, un escamoteo. No se puede hurtar al pueblo español una decisión tan grave como la relativa a la estructura misma del Estado.

Al pueblo español se le propuso en el referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978 un Estado no federal y no se puede burlar implantando el federalismo por vía de hecho y a hurtadillas sin una previa y obligada consulta popular.

A comienzos de este año se habló de racionalizar el proceso autonómico, con lo que implícitamente se vino a reconocer que el Título VIII de la Constitución no está debidamente racionalizado. La

---

(5) "Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas", en *Cuadernos Civitas*. Madrid, 1979, pág. 13.

(6) "El Estado plural", en *El País*, 22 de marzo de 1980.

(7) "¿Hacia un federalismo tácito?", en *ABC*. 1980.

puesta en marcha del proceso autonómico parece obedece a la máxima atribuida a Napoleón: “D’abord, je m’engage; puis, j’y pense”.

Los debates parlamentarios del mes de mayo con motivo del voto de censura y del mes de septiembre con ocasión de la cuestión de confianza giraron principalmente en torno al tema autonómico. Estos debates debieron haberse celebrado mucho tiempo atrás, concretamente, cuando se elaboraba la Constitución. Es entonces cuando debió medirse con exactitud el alcance de las autonomías y las consecuencias que inevitablemente iban a derivarse de la aplicación de su Título VIII. Por esos intentos tardíos de racionalizar el proceso autonómico han terminado en agua de borrajas tras el bandazo de la política del Gobierno en el caso de Andalucía que constituye un incentivo a favor de la vía rápida y maximalista del artículo 151, ya que, con la modificación introducida en la ley orgánica sobre modalidades de referéndum puede seguir adelante el proceso autonómico aunque no se cumplan los requisitos del artículo 151 de la Constitución, es decir, aunque en alguna de las provincias el resultado del referéndum sea negativo, si las Cortes sustituyen la iniciativa provincial.

Tal como están reguladas en la Constitución, son muchos los peligros que acechan a las autonomías y que será preciso superar: el riesgo de fragmentación de la soberanía del Estado; el riesgo de la proliferación excesiva de organismos burocráticos y de la duplicación de funciones entre la Administración estatal y la Administración autónoma, con el consiguiente aumento del gasto público y de la presión fiscal; el riesgo de una fiscalidad discriminatoria si se admite que algunas Comunidades autónomas se conviertan en “paraísos fiscales”, mientras otras estén gravadas con una sobrecarga tributaria; el riesgo del mimetismo entre las Comunidades Autónomas, que nos haga caer en un uniformismo autonómico tan artificial como el uniformismo centralista; el riesgo de que, a consecuencia de ese mimetismo, algunas Comunidades Autónomas reclamen el traspaso de funciones y servicios que no estén en condiciones de asumir con las mínimas garantías de preparación y de eficacia; el riesgo de que las autonomías degeneren en un federalismo proclive al cantonalismo, lo cual daría al traste con el experimento autonómico. Una sola nación organizada en varios Estados es perfectamente concebible. Lo que no cabe imaginar es un Estado que albergue varias naciones distintas, como algunos pretenden.

No cabe, sin embargo, desconocer la existencia del problema autonómico. No es un problema imaginario. Sin remontarnos a más remotos antecedentes históricos, es un hecho cierto que las aspiraciones autonómicas se han venido planteando a lo largo de más de un siglo. La autonomía tiene su fundamento en la personalidad histórico-cultural de aquellos pueblos de España que tienen unas características bien definidas.

Si se me pregunta qué entiendo yo por autonomía, contestaría por partida doble diciendo lo que no es y lo que es.

A mi juicio, autonomía es la facultad de gobernarse en todas aquellas materias que no afectan a la soberanía del Estado.

La autonomía, por tanto, no es una simple descentralización administrativa,

- ni una burocracia paralela que duplique los organismos e interfiera sus funciones,
- ni puede encubrir un federalismo vergonzante,
- ni, menos aún, ha de pretender convertir la Comunidad Autónoma en un embrión del Estado con la secreta intención de declararse independiente en el primer momento de debilitamiento de España que pudiera presentarse.

La autonomía, en cambio, implica:

- el reconocimiento de la personalidad de una región,
- la creación de un ente territorial intermedio entre el Estado y la provincia, que supere la vieja división administrativa de Javier de Burgos, de 1833.
- el traspaso de funciones y servicios de la Administración Central a las Comunidades Autónomas, y
- la atribución a éstas de parcelas del poder político infrasoberrano.

Tan trascendental y delicada operación política ha de realizarse con tino y con medida, de forma gradual y sin precipitaciones. Y sobre todo, con una instrumentación jurídica rigurosa, exenta de contradicciones y ambigüedades. Los preceptos constitucionales y estatutarios han de ser claros, concisos, armónicos. Y, sobre todo, han

de huir de uniformismos simplistas para acomodarse a la realidad plural y variada que ofrecen los pueblos de España.

Y concluyo con una cita de Sánchez Albornoz, que me parece muy digna de tenerse en cuenta: "Lo complementario de las cualidades que adornan a las diversas comunidades históricas de la Península brinda un rico manantial de fuerzas vitales y espirituales que a todos beneficia. Sería suicida para cada uno y para todos su desgarrón de la matriz común. Lo sería también para el conjunto de esos pueblos hermanos su encorsetamiento uniformista. La secesión de cualquiera implicaría la mutilación de un órgano vivo de la madre España, pero castraría la potencia creadora de cualquier de ellos su sometimiento a un rasero común... Antes de uniformar las regiones de España, lo inteligente y más favorable para el conjunto de los peninsulares será *el desarrollo de la personalidad de cada una en la hermandad de todas*" (8).

---

(8) *Mi testamento histórico-político*. Madrid, 1975, págs. 84 y 85.