

DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO AUTONOMICO: SU PROCESO

POR

JUAN FERRANDO BADIA

Catedrático de Teoría del Estado y Derecho Constitucional
Universidad de Valencia



I. INTRODUCCION

El tránsito del Estado unitario *centralista* y *centralizador* español al Estado *autonómico* previsto por la Constitución el 29 de diciembre de 1978 exige un proceso, el llamado *proceso autonómico*, al que apuntaremos brevemente más adelante, y ello a tenor de la propia Constitución. Sin embargo, y teniendo en cuenta las fuertes y agudas corrientes descentralizadoras, unas; federalistas, otras, y separatistas, las menos, que urgieron después del régimen autoritario franquista y en el *interim* de que se aprobara la Constitución, el Gobierno Suárez creyó oportuno arbitrar una fórmula jurídico-administrativa —las *pre-autonomías*— que sirvieran de remedio transitorio a tales corrientes centrífugas.

II. LAS PREAUTONOMIAS.

SU NATURALEZA, ORGANOS, COMPETENCIAS Y LIMITES. SU TEMPORALIDAD

A) *Introducción*

La concesión de las preautonomías a Cataluña (29-IX-77), al País Vasco (4-I-78), Galicia (16-III-78), Aragón (17-III-78), Canarias (17-III-78), Nacionalidad Valenciana (17-III-78), Andalucía (27-IV-78), Archipiélago Balear (13-VI-78), Extremadura (13-VI-78), Castilla-León (13-VI-78), Asturias (27-VI-78), Murcia (27-VI-78), la región Castellano-Manchega (31-X-78)... se llevó a cabo mediante reales-decretos, cuyas fechas figuran entre paréntesis, al lado del nombre de la Comunidad autónoma correspondiente, en la relación anteriormente indicada.

La promulgación de los citados reales-decretos se basó en el artículo 13 de la Ley Fundamental, llamada Ley de Cortes (17-VII-42, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10-I-67), que dice: «Por razones de 'urgencia', el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para

regular materias enunciadas en los artículos diez y doce. La 'urgencia' será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el artículo anterior, lo cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente, si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un decreto-ley se dará cuenta de él a las Cortes.»

En relación con la creación de los regímenes provisionales preautonómicos mediante reales decretos-leyes, hemos de manifestar nuestra disconformidad, desde un punto de vista constitucional, pues opinamos que tales reales decretos-leyes carecían de fundamento legal. Tengamos en cuenta que el artículo 13 de la Ley de Cortes —que es el fundamento legal de los reales decretos-leyes— exige, como condición indispensable para que tengan validez jurídica, el que tengan un carácter de *urgencia*. Recordemos el principio del artículo: «Por razones de 'urgencia'...» La *urgencia* será, desde luego, apreciada, como prescribía el citado artículo 13, por el Jefe del Estado, oída la Comisión Legislativa de las Cortes. Esto es cierto, y, por tanto, cabía una interpretación *subjetiva* del carácter urgente o no de los decretos-leyes por parte del Jefe del Estado. Ahora bien, lo que no comprendemos es si, en realidad, existía una *urgencia* en orden a la creación de los regímenes preautonómicos. ¿Por qué desde la declaración de la Comisión Legislativa, de carácter *urgente*, de la necesidad perentoria de que se crearan los regímenes preautonómicos hasta la promulgación de los respectivos reales decretos-leyes transcurrieron, en algunos casos, hasta quince días e incluso hasta dos meses? Este «retraso» o «desfase» entre la declaración de *urgencia* por la Comisión Legislativa y la promulgación de los reales decretos-leyes venía a patentizar que tales reales decretos-leyes carecían de su *conditio sine qua non* para su constitucionalidad: «Por razones de 'urgencia'» (art. 13). Por tanto, se debería haber hecho uso, por la Comisión Permanente de las Cortes, del recurso de contrafuero ante el Rey, pues debemos de tener en cuenta que todas las leyes fundamentales de régimen autoritario preexistente estaban en vigor, salvo en aquello que contradecían a la Ley para la Reforma Política de 1977. No se actuó así y los diversos reales decretos-leyes entraron en vigor. Fue, a nuestro criterio, un mal paso..., y, por cierto, la precipitación en la creación de entidades preautonómicas está creando al Gobierno y al país graves problemas, de difícil solución, y que no es el caso de analizarlos aquí y ahora. El Gobierno Suárez, por no haber frenado el «ansia cantonalista» que surgía por doquier, se está viendo obligado ahora a adoptar una actitud más prudente ante el tema autonómico.

B) *Naturaleza de las entidades preautonómicas*

La Constitución, en sus Disposiciones Transitorias 1.^a, 2.^a y 7.^a, reconoce la existencia de los entes preautonómicos y les otorga diversas funciones. Ello nos plantea una serie de cuestiones, la primera de las cuales es el problema de la naturaleza *constitucional* de estas entidades.

Afirmemos, en primer lugar, que no son *entidades constitucionales*, pues no gozan de una posición de relativa *independencia* frente a los poderes cen-

trales del Estado y tampoco participan en la *dirección* de los asuntos generales de la nación, que corresponden al Estado central. Las entidades *preautonómicas* tienen una *relevancia constitucional*. Entendemos por entidades con *relevancia constitucional* aquellas que la Constitución reconoce su existencia, organización y funciones. Hemos de señalar que las Disposiciones Transitorias antes citadas sí que contemplan la existencia de estas entidades *preautonómicas* y les conceden determinadas funciones, que luego examinaremos. En cuanto al reconocimiento de su organización, ésta se encuentra más diluida, pues la Disposición Transitoria 1.^a habla únicamente de «órganos colegiados superiores»; la 2.^a, de «órganos preautonómicos colegiados superiores», y la 7.^a, de «órganos provisionales autonómicos». Es decir, no se enumeran de forma terminante los órganos de los entes preautonómicos.

Para concretar aún más su naturaleza nos bastaría consultar los diversos reales decretos-leyes que instituyen las citadas entidades *preautonómicas* existentes hasta la fecha. Estos tampoco contemplan de una forma terminante la naturaleza de las entidades *preautonómicas*. Estos reales decretos-leyes sólo se refieren a la naturaleza de los órganos de las correspondientes entidades *preautonómicas*, calificando a sus órganos representativos con personalidad jurídica plena. Cifñendonos concretamente al caso valenciano, el Real Decreto-ley (17-III-1978) tampoco contempla, de una forma terminante, la naturaleza del ente *preautonómico*. En efecto, este Real Decreto-ley únicamente se refiere a la naturaleza de los órganos de la citada entidad *preautonómica*. Y califican al Consejo del «País Valenciano» de órgano de gobierno con personalidad jurídica plena (art. 3.º) y de órganos de gobierno y administración de dicho Consejo al Pleno y a los consejeros (art. 4.º). Por ello es preciso analizar —como más adelante haremos— las competencias de estos entes para determinar su naturaleza jurídica.

Los entes *preautonómicos* y sus órganos son, pues, meras *entidades administrativas*, no gozando, por tanto, de ningún tipo de «potestad legislativa». Esta afirmación traerá como consecuencia, entre otras, que todas aquellas materias que deban estar contenidas en el Estatuto autonómico —que tengan la consideración de «ley formal y material»— escapan de la competencia de los «órganos de las entidades preautonómicas». Pongamos un ejemplo muy debatido en la actualidad valenciana: el tema de la «Senyera», como símbolo de autoidentificación. El artículo 4.º, apartado 2, de la Constitución dice: «Los Estatutos podrán reconocer banderas... propias de las Comunidades autónomas»; y el artículo 147, apartado 1, que afirma que «los Estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma». Luego si los *Estatutos* tienen el carácter de *leyes* y las *competencias de las entidades preautonómicas son meramente administrativas*, es obvio que concluyamos que los órganos preautonómicos —el Consell Valenciano, en nuestro caso— no gozarán de la competencia a la hora de señalar una bandera para la nacionalidad valenciana...; y, aún más, ni tan siquiera «su» propia bandera o símbolo, ya que sería absurdo, o indirectamente anticonstitucional, que los «órganos de gobierno», que son representativos del «colectivo», tuvieran una bandera distinta del mismo. Los órganos *preautonómicos* de gobierno deberán, por pura lógica del mandato, adoptar como emblema el que su correspondiente y futura

Comunidad autónoma adopte para sí mediante la previa aprobación, por referéndum, de su estatuto (véase art. 151, ap. 3.a), en el caso de que hubiere seguido como vía de acceso a la autonomía la prevista en este artículo 151.

En conclusión: el órgano de gobierno de cualquier entidad preautonómica no puede, con el texto de la Constitución en la mano, establecer una bandera del colectivo que representa. En cuanto al establecimiento de «su» propia bandera o enseña, pudiera interpretarse que está dentro de las competencias *reglamentarias* del órgano de gobierno *preautonómico*, pero siempre con el inconveniente de que un «órgano llamado *representativo*» tuviera una bandera distinta —o contradictoria— del colectivo, a quien se supone representa. Y los citados órganos de gobierno no son ni una sociedad cultural, ni un club deportivo, ni un partido político, sino que son instituciones *preautonómicas* de carácter meramente *administrativo*, *provisional* y, por tanto, radicalmente *transitorias*, pero no por ello dejan de ser —aun con este *status* capitidismínuido— «órganos representativos» de su correspondiente comunidad. Y, en tanto, serán representativos en cuanto sean reflejo de la personalidad del colectivo representado.

C) Dimensiones de las entidades preautonómicas

Después de referirnos a la naturaleza jurídica de las comunidades *preautonómicas*, refirámonos brevemente a las dimensiones *representativa* y *política* que encierran.

El ente y los órganos *preautonómicos* presentan las dos dimensiones propias de toda institución: la «dimensión representativa», que constituye el soporte básico de su legitimación, y la «dimensión política», esto es, la esfera de facultades, competencias, atribuidas a los órganos institucionales para el cumplimiento de sus funciones.

Ambas dimensiones se han visto condicionadas por el peculiar proceso de transformación política que ha presidido el paso de un régimen fuertemente centralizado y carente de legitimación democrática a otro caracterizado por la existencia de fórmulas autonómicas y democráticas, que son las previstas en la Constitución.

Los regímenes *preautonómicos* se configuran, pues, como instituciones-puente de esta fase de transición y reflejan, en consecuencia, las contradicciones e insuficiencias de la fase en su conjunto.

1. Las entidades *preautonómicas* no poseen, desde este punto de vista, una legitimación democrática plena, específica y directa.

No es plena porque las antiguas Diputaciones Provinciales, antes de haberse celebrado elecciones democráticas de ámbito local, disfrutaban de presencia en los órganos *preautonómicos*.

No es una «legitimación democrática específica» porque la designación de los representantes en las elecciones generales del 15 de junio de 1977 tuvo, en primer término, un «objetivo central» (Cortes Constituyentes) y una base provisional, y sólo «en segundo lugar un carácter de representación autonómica».

2. Por otro lado, los presupuestos de funcionamiento de todo régimen *preautonómico*, en la actualidad, están gravemente limitados por el control del poder central, manifestado en su texto regulador a partir de la extremada cautela con que el poder central ha abordado la solución de las demandas autonómicas, y por la injerencia de las Diputaciones Provinciales en el *proceso preautonómico*. En este sentido, el preámbulo del Real Decreto-ley por el que se aprueba el régimen preautonómico valenciano alude a que el Gobierno, en su Declaración Programática, asumió la institucionalización de las regiones en régimen de autonomía y la posibilidad de acudir a fórmulas transitorias desde la «legalidad vigente».

Pero es, quizá, la «provisionalidad» misma del ente *preautonómico* la nota distintiva más relevante en el régimen actual. El Real Decreto-ley valenciano, por ejemplo, establece taxativamente que «al instituir el Consejo del País Valenciano el presente Real Decreto-ley no condiciona la Constitución ni prejuzga la existencia, contenido y alcance del Estatuto de Autonomía que en su día pueda tener». En la Disposición final tercera se refuerza la anterior afirmación en el sentido de que «el régimen establecido en el Real Decreto-ley, así como las entidades y órganos a que se refiere, tiene carácter provisional y transitorio hasta la entrada en vigor de las instituciones autonómicas del 'País Valenciano' que se creen al amparo de lo previsto en la Constitución».

3. Este doble condicionamiento debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar el régimen general del funcionamiento de los órganos *preautonómicos*, así como el alcance y los límites de su actividad en el orden jurídico.

Naturalmente, las afirmaciones anteriores pueden relativizarse en buena medida; así, consideramos el aspecto dinámico de la fase *preautonómica* actual y partimos de la necesidad de que los órganos *preautonómicos*, más allá del estrecho marco institucional en que jurídicamente se mueven, deben tomar aquellas iniciativas políticas que conduzcan de manera eficaz a la consecución de la autonomía plena con base constitucional. Es evidente que la *representación política* tiene en cuenta no las voluntades de personas particulares o de determinados grupos, sino más bien los «intereses generales» de toda la colectividad, tal como viene a resultar de: *a)* las fuerzas sociales y políticas que en ella se mueven; *b)* las corrientes de pensamiento, y *c)* las variadas propuestas que se formulan y sostienen.

De esta manera se establece entre representantes y representados un ciclo completo de relaciones que, para seguir un comportamiento democrático, debe operar, ateniéndose a la siguiente secuencia: *a)* explicitación de las propuestas; *b)* síntesis y reducción de las mismas, y *c)* decisión.

Es claro, sin embargo, que este ciclo se cumple de manera diferente, según la índole de la materia objeto de decisión: aquellas que constituyen el círculo de tareas y competencias que forman parte de la gestión normal de los órganos representativos, que se resuelven institucionalmente por estos mismos órganos; pero aquellas otras que son básicas para la convivencia y la definición del marco sociopolítico no pueden resolverse marginando a los representados, los cuales, en una tal situación, no estarían representados por nadie. En estos casos, tanto en el momento de la explicitación de las propuestas como en la fase de decisión

de las mismas, «es el pueblo quien opina, discute y, en última instancia, debe decidir».

«Tanto la denominación identificadora de la futura Comunidad autónoma como sus símbolos son materias importantes y decisivas, que deben ser tratadas de la forma antedicha.»

4. Esta es la solución que se establece modernamente en todos los ordenamientos constitucionales: es la Constitución, como norma básica aprobada mediante consulta popular, la que decide sobre los símbolos del Estado.

Paralelamente, en las Comunidades territoriales autónomas «el establecimiento de sus símbolos identificadores sólo puede basarse jurídica y políticamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, que son la norma básica de la Comunidad territorial, sometida a la consulta popular».

A este respecto, el artículo 4.º, apartado 2, de la Constitución española, que no ha sido modificado, señala: «Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades autónomas.»

5. Éste es el precepto constitucional al que, de manera primordial, debe atenerse la entidad preautonómica ante la eventualidad de una toma de postura sobre el tema. Pero no se trata sólo de la existencia de un límite constitucional, sino también de la «inexistencia de una capacidad legal» para que los órganos preautonómicos puedan pronunciarse acerca de esta temática, a tenor de lo dispuesto en sus Reales Decretos-leyes regulares de las preautonomías respectivas.

Y ello por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque es sencillamente absurdo que una entidad *preautonómica*, cuya característica fundamental es su *provisionalidad* y *transitoriedad*, pueda resolver sobre cuestiones definitivas y básicas.

En segundo lugar, porque entre las atribuciones y facultades de los órganos *preautonómicos* no hay ninguna que permita adoptar decisiones que, como los «símbolos de identificación», exceden naturalmente de su ámbito de competencia. Además de las competencias establecidas en los Reales Decretos-leyes, que tienen contenido *orgánico*, de *coordinación* y de *gestión* —y que estudiaremos más adelante—, *figura el que se podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de la Comunidad preautonómica respectiva*; es claro que no puede aquí encontrarse base para una decisión sobre el tema de los símbolos de identificación nacional cuando es el Gobierno quien tiene que aceptar una propuesta de este tipo.

Temas, pues, relativos a la «problemática estatutaria» son los siguientes: ¿Qué es un Estatuto autonómico? ¿Cuál es o puede ser su contenido? ¿Quién inicia el proceso autonómico y a qué órgano le corresponde elaborar el Estatuto? ¿Quiénes deben dar fuerza de ley a los Estatutos autonómicos?, etc. Todas estas cuestiones han comenzado a cobrar suma actualidad desde el día mismo de ser refrendado el Proyecto de Constitución por el pueblo español y sancionado por el Rey, es decir, a partir del 6 de diciembre de 1978, y más concretamente, a partir de la entrada en vigor de la Constitución (29-XII-78).

Digamos ya de entrada —y que repetiremos como una constante— que el Estatuto autonómico, es decir, «la norma institucional básica» en el que se

expresa, en sus aspectos esenciales, el poder de autogobierno de la Comunidad autónoma se reduce a reglamentar la organización interna de las mismas; hay que tener en cuenta que el Estatuto es —debe ser— trasunto de su personalidad histórico-cultural diferenciada y no viceversa. El Estatuto no puede ser obra exclusiva de un partido. Tiene que ser la obra de todo un pueblo. Ahora bien, ¿era competencia de la «Generalitat» catalana, la «Xunta» gallega y demás órganos preautonómicos para *intervenir en la elaboración del Estatuto*? ¿A quién corresponde la coiniativa del proceso autonómico? ¿A quién le corresponde elaborar el futuro Estatuto de las respectivas Comunidades autónomas? Nos referiremos a ello detalladamente.

D) *Los órganos preautonómicos*

Tras haber expuesto la naturaleza jurídica que encierran las entidades *preautonómicas*, es conveniente que prestemos breve atención a sus órganos de gobierno, para pasar luego al estudio de sus *competencias y límites*.

Los diversos Reales Decretos-leyes creadores de las *preautonomías* establecen, aunque con nombres diversos, unos órganos superiores, llámense «Generalitat», «Xunta», Consejo General del País Vasco, el «Consell» del *anti-constitucionalmente* llamado «País Valenciano», etc. Todos estos órganos están integrados por unos consejeros, elegidos, a su vez, por el «Pleno parlamentario», y por un presidente, elegido por el respectivo Consejo preautonómico de entre sus miembros, salvo en el caso catalán, que el presidente de la «Generalitat», cuyo nombramiento «se realizará por Real Decreto, a propuesta del presidente del Gobierno» (véase Real Decreto-ley del 29-IX-1977, artículo 4.º).

Los órganos de gobierno *preautonómicos* —a tenor de sus correspondientes Reales Decretos-leyes— no tienen más funciones que las estrictamente de carácter *reglamentario y administrativo*. Ningún Real Decreto-ley concede a estos órganos preautonómicos funciones *normativo-legislativas*. Es importante subrayar esto porque de sus competencias se derivarán «sus» propios límites. Y para mayor confirmación de que las competencias atribuidas a estos órganos son administrativas, todos los citados Reales Decretos-leyes prescriben que «los acuerdos y actos de... serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, en su caso, suspendida por el Gobierno, de conformidad con la legislación vigente» (véase Real Decreto-ley catalán, art. 7.º; Real Decreto-ley vasco, art. 8.º; Real Decreto-ley gallego, art. 9.º; Real Decreto-ley valenciano, artículo 10, etc.). Pero más adelante nos referiremos a esta materia de las competencias.

E) *Competencias de los órganos preautonómicos*

Como ya indicamos, para mejor comprender la naturaleza jurídica de las entidades *preautonómicas* nada mejor que analizar sus *competencias y límites*,

aparte de que el estudio de estas *competencias* es fundamental para estudiar y comprender las vías de acceso a la autonomía, en breve: el *proceso autonómico*.

Distinguiremos, a este respecto, las funciones *constitucionales*, que son las que le reconoce el texto de la Constitución, y las funciones que les atribuyen los respectivos Reales Decretos-leyes.

1) *Funciones «constitucionales»*

a) *La iniciativa del proceso autonómico*. En efecto, la Disposición Transitoria primera dispone: «En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que, en el apartado 2 del artículo 143, atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.» Se trata, pues, únicamente de la «iniciativa» del proceso autonómico y no de su «protagonismo» a lo largo de todo el *proceso autonómico*. Además, esta función no tiene por qué poseerla los entes *preautonómicos*, pues la Disposición Transitoria habla de «podrán», lo cual no quiere decir que necesariamente tengan que poseer dicha iniciativa. Pero nos interesa subrayar que la Constitución del 29 de diciembre de 1978 reconoce a los «órganos preautonómicos» tan sólo la función de «cotitularidad» de la iniciativa del *proceso autonómico*. Decimos que se trata de «cotitularidad» en la iniciativa del proceso autonómico, porque los órganos *preautonómicos*, como órganos colegiados superiores, únicamente pueden sustituir la iniciativa que el artículo 143, ap. 2, atribuye a las Diputaciones Provinciales. Pero resulta que dicha iniciativa corresponde a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Es decir, al corresponder la iniciativa del proceso autonómico a las Diputaciones y municipios y no poder los órganos *preautonómicos* sustituir la iniciativa autonómica de los municipios, sino únicamente la de las Diputaciones, resulta que, al aplicar la Disposición Transitoria primera, la iniciativa del proceso autonómico no corresponderá *exclusiva y únicamente* a éstos, sino que tendrá que ser compartida con los municipios, en los términos que establece el artículo 143. Por esta razón señalábamos que los órganos provisionales autonómicos, según la Constitución, son «cotitulares» de la iniciativa del proceso autonómico, debiendo compartir esta titularidad con los municipios. Y así cualquier iniciativa, en otro sentido, que adopten o puedan adoptar los citados órganos *preautonómicos* será «anticonstitucional».

Pero hay que subrayar que esta función, la «cotitularidad» de la iniciativa del proceso autonómico, es la única competencia que la Constitución atribuye a los órganos *preautonómicos* «comunes», pues las otras funciones que se atribuyen a los órganos *preautonómicos* de Cataluña, Galicia y País Vasco, como son la iniciativa en el proceso de asunción de competencias y la participación (reducida a la «convocatoria» de las Asambleas de Diputados y Senadores que ha de elaborar el Estatuto, a tenor del art. 151, ap. 2) en la elaboración del Estatuto de Autonomía, previstas en la Disposición Transitoria segunda, no

afectan a las citadas entidades *preautonómicas* que podríamos denominar de «comunes».

Resulta, además, que esta única función —la de la «coiniactiva» en el *proceso autonómico*— atribuida a los citados órganos *preautonómicos*, solamente podrán ejercerla si la iniciativa del proceso autonómico se efectúa con arreglo a lo previsto en el artículo 143, apartado 2, y por el artículo 151, apartado 1, que regulan la iniciativa autonómica de las Comunidades *preautonómicas* llamadas, vulgarmente, de «segunda división»: a saber, la coiniactiva del proceso autonómico deberá ser ejercida en su plenitud y producirá todos sus efectos, en el plazo de seis meses, a contar «desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas», una vez celebradas las primeras elecciones locales (véase art. 143, ap. 2, y Disposición Transitoria tercera). Y si la iniciativa no cristalizase en ese plazo de seis meses, «los organismos provisionales autonómicos» quedarán disueltos, a tenor de lo establecido en la Disposición Transitoria séptima, apartado *c*). Y la iniciativa —en caso de haberse ejercido—, si no prosperase, «solamente podrá reiterarse pasados cinco años» (véase art. 143, ap. 3.º). A este respecto hay que tener en cuenta la salvedad hecha por el párrafo 151.1.

Pero si los pueblos afectados quieren llegar a la constitución de una Comunidad autónoma plena, con el máximo posible de competencias y no con las mínimas que atribuye el artículo 148, la iniciativa del proceso autonómico, si no se quiere esperar a que transcurran cinco años (a que se refiere el art. 148, apartado 2), no deberá hacerse por los trámites previstos en el artículo 143, sino por los establecidos en el artículo 151, apartado 1. Y en relación con este precepto, la iniciativa del proceso autonómico ya no será compartida por los «órganos *preautonómicos*» y los municipios, sino que corresponderá a las Diputaciones y a las tres cuartas partes de los municipios. Es decir, en este supuesto, los citados «órganos» no pueden sustituir la iniciativa autonómica de las Diputaciones, careciendo, por tanto, de toda competencia o atribución. En este caso, los órganos *preautonómicos* no poseerán ninguna función constitucional, pues la iniciativa del proceso autonómico corresponderá a las Diputaciones o a los órganos interinsulares correspondientes y a las tres cuartas partes de los municipios (véase art. 151, ap. 1).

Con ello vemos que las atribuciones constitucionales de los «órganos provisionales autonómicos» se reducen, pura y simplemente, a la «cotitularidad» de la iniciativa autonómica, siempre que sigan los trámites previstos en el artículo 143, apartado 2.

b) *Participación en la elaboración del Estatuto de Autonomía.* Así lo establece la Disposición Transitoria segunda, que, en su último párrafo, dispone: «El Proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2.1, a convocatoria del órgano colegiado *preautonómico*», en el caso de Galicia, País Vasco y Cataluña. En este caso, la función de los «órganos colegiados superiores» del ente *preautonómico* se reduce, pues, sustituyendo la iniciativa que tiene el Gobierno con el caso de las entidades *preautonómicas* «comunes» que hubiesen seguido la vía autonómica prevista en el artículo 151. Dice así el artículo 151, número 2.2: «El Gobierno convocará a todos los diputados y senadores en las circunscripciones comprendidas

en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los sólo efectos de elaborar el correspondiente Proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros» (art. 151, núm. 2.1).

La competencia para elaborar el Estatuto tan sólo le corresponderá a la Asamblea de Parlamentarios (en el caso de que la iniciativa autonómica sea ejercida de acuerdo con lo establecido en el art. 151, núm. 2.1) o a la Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores de las provincias integrantes de la entidad *preautonómica* respectiva (véase art. 146), en el supuesto de que la iniciativa autonómica venga ejercida según lo previsto en el artículo 143, apartado 2. En cualquier caso, ningún órgano de gobierno *preautonómico* está legitimado para condicionar, directa o indirectamente, el contenido del futuro Estatuto, y si lo hace será anticonstitucional su comportamiento y, por tanto, carente de valor jurídico alguno. Y como el Estatuto es la única ley que puede albergar el tema de las «banderas y enseñas», hemos de concluir que ningún órgano de gobierno *preautonómico* tiene competencia a la hora de señalar una bandera para la futura Comunidad autónoma, pues ello implicaría que el citado órgano de gobierno tendría competencias para elaborar el Estatuto. La Constitución le niega expresamente tal competencia legislativo-estatutaria.

En *conclusión*, sólo los órganos de gobierno de las entidades *preautonómicas* de Galicia, País Vasco y Cataluña tienen, pues, la *iniciativa de convocatoria*, pero *no la de elaborar el Proyecto de Estatuto de Autonomía*, que corresponderá siempre a la Asamblea de los Parlamentarios, siguiéndose, por otra parte, los restantes trámites que establece el artículo 151, en los cuales no participarán para nada los órganos de gobierno ejecutivos del ente *preautonómico*.

En *conclusión*, podemos afirmar que los «órganos provisionales autonómicos» poseen únicamente la función de la «cotitularidad de la iniciativa autonómica», a tenor del artículo 143 y Disposición Transitoria primera. Teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución del 29 de diciembre de 1978, resulta evidente que éstos carecen de cualquier atribución a la hora de elaborar el Estatuto de Autonomía. La Constitución —lo repetimos una vez más— no les atribuye dicha competencia, ni tan siquiera la atribuye a los órganos *preautonómicos* catalanes, vascos y gallegos, pues éstos únicamente pueden convocar a la Asamblea de Parlamentarios, que es el titular legitimado para elaborar el Estatuto de Autonomía (véase Disposición Transitoria segunda y art. 151, número 2.1.º). Dicha facultad «corresponderá al Gobierno».

Por ello resulta a todas luces «anticonstitucional» que ciertos «órganos *preautonómicos*», como es el caso del «Consell» valenciano, hayan solicitado, a nivel «oficial», anteproyectos de Estatuto, pues con ello vienen usurpando una competencia que tan sólo les corresponderá a la Asamblea de Parlamentarios (en el caso de que la iniciativa autonómica sea ejercida —como ya dijimos— de acuerdo con lo establecido en el art. 151) o a la Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones y por los diputados y senadores de las provincias integrantes de la Comunidad autónoma respectiva (véase art. 146), en el supuesto de que la iniciativa autonómica venga ejercida según lo previsto en el artículo 143, apartado 2.º

Por estas razones creo que —y por limitarnos al caso del «Consell» valenciano— se viene actuando de una forma «anticonstitucional» —al menos así parece reflejarse de algunas de sus actuaciones— al asumir (al menos así se está dando a entender) una competencia que, en modo alguno, le corresponde: a saber: su «inicial e indirecta» participación en la elaboración del futuro Estatuto autonómico. Si su actuación continúa así usurpará —repitámoslo una vez más— facultades que pertenecen a la futura Asamblea de Parlamentarios. Su comportamiento será «anticonstitucional» y, por tanto, carente de valor jurídico alguno.

* * *

De todas las funciones constitucionales podemos deducir las siguientes conclusiones:

- a) Que no son funciones que necesariamente tenga que asumir los órganos de gobierno de los entes *preautonómicos*, pues ambas Disposiciones Transitorias, primera y segunda, hablan únicamente de «podrán».
- b) Que son funciones que los órganos de los entes *preautonómicos* han asumido únicamente al aprobarse el texto constitucional.
- c) Que son «simples funciones administrativas», en consecuencia con lo previsto por la Constitución, que califica de órganos de gobierno a los de las entidades *preautonómicas*. Así lo hacen también los respectivos Reales Decretos-leyes de las correspondientes entidades *preautonómicas*.

* * *

Tras haber expuesto las competencias y funciones que se les atribuye a las entidades *preautonómicas* y que han de llevar a cabo sus respectivos órganos, es lógico que concluyamos que de la citada referencia se deduzca las *limitaciones* que tengan los correspondientes órganos *preautonómicos*. Consideramos innecesario detenernos en ello.

2) Otras funciones

Si nos fijamos en los diversos Reales Decretos-leyes podemos establecer otras competencias que les incumben a los órganos de gobierno de las entidades *preautonómicas*. Veámoslo:

- a) Elaborar y aprobar las normas «reglamentarias» de su régimen interior, de conformidad con lo que se establece en el desarrollo de sus respectivos Reales Decretos-leyes.
- b) *Integrar y coordinar* las actuaciones y funciones de las Diputaciones Provinciales y del territorio correspondiente, sin perjuicio de las facultades privativas de aquéllas.
- c) *Gestionar y administrar* las funciones y servicios que le transfieren la Administración del Estado y, en su caso, las expresadas Diputaciones Provinciales.

d) Asimismo podrán proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de los cuadrantes geográficos sometidos al régimen *preautonómico*.

Como puede apreciarse, se trata «simplemente de competencias de gobierno interior», de carácter meramente «administrativo o reglamentario». Todo ello nos induce a considerar que los entes *preautonómicos* son «meros entes administrativos», con potestad reglamentaria limitada y sin ningún tipo de «potestad legislativa», aunque tengan, como ya hemos dicho, «relevancia constitucional».

F) *Su temporalidad*

Como que se trata de entes de naturaleza provisional, por ello la Constitución contempla la posibilidad de disolución de estos organismos provisionales, que sucederá en los siguientes supuestos:

1. Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.

2. En el supuesto de que la iniciativa del *proceso autonómico* no llegara a «prosperar», por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.

3. Si el organismo no hubiere ejercido el derecho que le reconoce la Disposición Transitoria primera, es decir, la iniciativa del *proceso autonómico*, «en el plazo de tres años» (véase Disposición Transitoria séptima).

Y también, y así lo dispone, por ejemplo, el artículo 11 del Real Decreto-ley de 17 de marzo de 1977: «Los órganos de gobierno del Consejo del 'País Valenciano', establecidos por este Real Decreto-ley, podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado.»

SITUACION ACTUAL DE LAS COMUNIDADES PREAUTONOMICAS

De las actuales Comunidades *preautonómicas*, el País Vasco y Cataluña ya elaboraron su Estatuto, y, tras los trámites previstos por la Constitución, se sometió a referéndum popular el 25 de octubre de 1979; tuvieron, en la Secretaría del Congreso, entrada los textos de los Estatutos de Autonomía para el País Vasco y para Cataluña, aprobados en sendos referéndums y remitidos ahora por el Gobierno para, a tenor de la Constitución, someterlos al voto de ratificación de las Cortes Generales, Congreso y Senado, pues así lo dispone el artículo 151, apartado 4, de la Constitución: «Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto, mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.»

La Junta de Portavoces del Congreso, que se reunió el 26 de noviembre de 1979, por la mañana, decidiría si la ratificación de los dos citados Estatutos se incluía en el orden del día del Pleno, que comenzaría la tarde del 27. Y así fue. Esperamos pronto su sanción real y su promulgación; Galicia presentó a la Mesa del Congreso su Estatuto y, tras borrascosas sesiones habidas en la Comisión Constitucional y la Comisión Mixta, fue tan sólo aprobado por la UCD,

habiéndose abstenido todos los demás partidos, pues consideraban y consideran que el citado Estatuto concede menos competencias a Galicia que los otros Estatutos al País Vasco y a Cataluña. Por eso la oposición gallega (PSOE, PSG, PCG, POG, PG, PTG, CCOO, UGT, USO, CTG y SGS) convocó para el día 4 de diciembre una jornada de lucha «frente al Estatuto centralista de UCD, por una auténtica autonomía y por la reconstrucción nacional de Galicia». Aragón, Canarias, Valencia, Andalucía y el Archipiélago Balear se hallan ya insertos, unos más que otros, en el proceso autonómico, bien siguiendo el camino prescrito por el artículo 143 o —como en el caso valenciano— la vía autonómica prevista en el artículo 151.