

La "armonización" del Estatuto andaluz en Cortes: Entre el Proyecto de los Parlamentarios andaluces y la LOAPA

MANUEL RUIZ ROMERO

El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad



La "*armonización*" del Estatuto andaluz en Cortes: Entre el Proyecto de los Parlamentarios andaluces y la LOAPA

Manuel Ruiz Romero
Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN

El Estatuto de Autonomía para Andalucía durante el proceso de su tramitación final por el procedimiento contemplado en el artículo 151 de la Constitución, representa el único y definitivo examen del articulado por parte del Congreso de los Diputados, así como la convocatoria posterior de un referéndum para la ratificación popular del texto. De esta forma, los acuerdos políticos suscritos entre UCD y PSOE condicionarán la gestación en Cortes del texto. El trabajo examina cómo se desarrollan los instantes finales de aquel proceso de conquista de un autogobierno político, en el marco de los grandes acontecimientos que deparan aquellas fechas para el proceso de restauración democrática, y a partir de los acuerdos y desacuerdos de las formaciones políticas alrededor del articulado.

Palabras clave: Estatuto, autonomía, Andalucía, Transición, Estado de las Autonomías, armonización autonómica, LOAPA.

ABSTRACT

The Andalucía Statute of Autonomy sections' sole and definite review by the Lower House, as well as the subsequent referendum summon aimed to its popular ratification, is represented by the Statute itself during the stage of final processing under the 151 clause of Spanish Constitution. Therefore, the political agreements between UCD and PSOE will condition the drafting stage in the Spanish Parliament. Here, the last moments of political self-government achievement are reviewed within the context of important events for the democratic restoration process, taking into account the political parties' agreements and disagreements around the sections of Andalucía Statute of Autonomy.

Keywords: Statute, Autonomy, Andalucía, Transition, State of Autonomies, autonomic adjustment, LOAPA.

I.- Introducción ¹.

El 17 de diciembre de 1981, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el Estatuto de Autonomía de Andalucía por 270 votos favorables y una abstención. El 23 lo hacía por unanimidad el Senado. Culminaba así un particular proceso para el que se perfila como vital el acuerdo político suscrito por las fuerzas políticas andaluzas con fecha 23 de octubre de 1980, el cual permitiría el desbloqueo de nuestra autonomía después de la incógnita jurídica que produjo el 28 de febrero de ese mismo año.²

Ese día, Andalucía, de la mano de su texto articulado, emprendía la recta final hacia la formación del primer Parlamento de su historia. Aquél que le negaron durante la II República. Sin embargo, el camino hacia el autogobierno resultaría harto complejo.

Precisamente, el objeto de este trabajo es dibujar los contextos de Estado que actúan sobre el Proyecto de Estatuto durante la fase final de su redacción, incidiendo sobre aquellos aspectos concretos donde la citada norma básica sufre una sustancial modificación respecto al primero de sus textos, tal y como, formalmente, se contempla dentro de los requisitos del artículo 151 para la elaboración de un régimen especial. No se trataría aquí de hacer un riguroso examen jurídico de la evolución de cada uno de los artículos, cosa que dejamos en manos del Derecho Constitucional y, que por cierto, aún es tarea pendiente. Más bien, desde nuestra perspectiva histórico política queremos examinar, el contexto político institucional que incide sobre el progresivo debate, sin renunciar por ello a comentar algunos aspectos que, a nuestro

¹.- Manuel Ruiz Romero; Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Pablo de Olavide y miembro del *Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación* de la Junta de Andalucía (PAIDI, HUM-616). Colaborador honorario de la Universidad Pablo de Olavide. Correo electrónico: mruizromero@ono.com

².- Cfr. RUIZ ROMERO, M., "Las iniciativas parlamentarias en Cortes parara el desbloqueo del estatuto andaluz", en *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía. Andalucía Contemporánea*. Tomo I, CajaSur, Córdoba, 2003, pp. 117-134. Como estudio monográfico de todo el proceso andaluz a la autonomía puede consultarse del autor de este trabajo: *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1975-1982)*, Sevilla, IAAP, 2005.

juicio, resultan los cambios más fundamentales con respeto al Anteproyecto elaborado por los diputados y senadores andaluces en Córdoba.³

II.- La Asamblea de Parlamentarios Andaluces.

El Consejo Permanente de la Junta recibe el texto y, para ratificarlo, convoca Pleno en Cádiz (16 de febrero) a la vez que reclama al Gobierno Central la convocatoria constitucional de la Asamblea de representantes andaluces. Foro que resultaría finalmente reunido el primer aniversario del referéndum del 28 de febrero, en medio de un clima con unanimidad política subrayada desde todos los medios de comunicación⁴. Como se encarga de recordarnos Clavero Arévalo, aunque en el discurso de investidura de Calvo Sotelo no se alude a ningún pacto autonómico, y sólo se nombra un compromiso a la hora de culminar el Estado de las Autonomías, es significativo que el primer Consejo de Ministros celebrado con urgencia el día 24 de febrero acordase la convocatoria de los diputados y senadores andaluces, antes incluso, de su nominación del candidato como Presidente del Gobierno⁵. Cinco días después del conato golpista y con el eco aún de las multitudinarias manifestaciones habidas por ciudades y pueblos del Estado en defensa de la democracia y la Constitución, tiene lugar la Asamblea de los Parlamentarios andaluces en el espacio del cordobés Palacio de la Merced.

El Estatuto de Carmona había tomado como base para su discusión el que hemos denominado *borrador* dos años antes y, al que, a su vez, el foro de

³ .- Necesariamente, nos vemos obligados a obviar mucha bibliografía de referencia sobre la transición andaluza, de manera que, nos remitimos al anexo final. No obstante, cfr. de este autor: *Repertorio bibliográfico sobre la Transición política de Andalucía*, Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria, 2000. Una compilación documental y bibliográfica en: HIJANO, M. y RUIZ ROMERO, M., *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*, Málaga, Sarriá, 2001.

⁴ .- El texto introductorio de la convocatoria curiosamente se encuentra redactado de tal forma que pareciera que los resultados del 28F hubiesen sido positivos en orden legal: “Cumplidos en las provincias andaluzas los requisitos a que se refiere el número uno del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución, según los resultados del referéndum de iniciativa autonómica celebrado el día veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta, y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica trece/mil novecientos ochenta, de dieciséis de diciembre, procede continuar el proceso autonómico de Andalucía, mediante la convocatoria de la Asamblea prevista en el apartado primero, del número dos, del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución”. Cfr. RD 242/1981, de 24 de febrero, por el que se convoca la Asamblea de Diputados y Senadores previstos en el artículo 151, 2, 1º de la Constitución para la elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE, núm. 48, de 25 de febrero de 1981. También en BOJA núm. 5, de 14 de marzo).

⁵ .- A esta circunstancia Clavero añade el hecho de que el Congreso constituyente de *Unidad Andaluza* estuviese ya convocado. Cfr. CLAVERO ARÉVALO, M., *España, del centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983, pp. 149.

representantes reunidos en Córdoba los días 28 de febrero y 1 de marzo de 1981 realizó sustanciales modificaciones en la ciudad califal⁶. Cambios que supusieron las críticas de los diputados nacionalistas del PSA que observaron como PSOE y UCD propiciaron una nueva versión modificando sustancialmente algunos aspectos en orden político, en lo referente a la capacidad de autogobierno de la futura autonomía. Los nacionalistas, que ya fueron críticos con la flacidez competencial e identitaria del texto de Carmona, volverían a reeditar su discurso aludiendo a la existencia de un “*Estatuto recortado*”.⁷

Como ha señalado el profesor Ruiz Robledo, algunas de las aportaciones del foro cordobés lo fueron para una importante mejora técnica. Otras, aún muy lejos de las pretensiones nacionalistas, fueron introducidas con una clara intencionalidad política como es el caso de los objetivos de la Junta de Andalucía o, el mayor detalle con el que se regula aspectos tales como la moción de confianza. En cambio, como también defiende el citado profesor, otras no sirvieron más que para introducir cierta confusión. Es el ejemplo de los distintos significados que se le otorga a la palabra “*Junta de Andalucía*”: unas veces como sinónimo de Comunidad Autónoma, otras como órgano colegiado e institución de autogobierno compuesta por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 24)⁸.

Los medios de comunicación informarán con especial énfasis de las maratónicas sesiones que tienen lugar en Córdoba, prestando más interés a la unanimidad existente y al logro final del Anteproyecto para trasladar a las Cortes, que a un pormenorizado análisis de sus debates y contenidos⁹. Algo constante,

⁶.- Cabe precisar que en dicho encuentro se grabaron las sesiones y se repartieron las mismas a modo de diario de sesiones entre los participantes. Sin embargo, éstas no han sido publicadas aún cuando resultarían muy importantes para comprender la intensidad del debate y las posiciones mantenidas por las formaciones políticas. Hasta el presente sólo se conoce el Acta del citado encuentro, que sólo hace constar el resultado de las votaciones y las reservas mantenidas. Cfr. RUIZ ROBLEDO, A., (Ed.), *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Granada, Parlamento/Comares, 2003, pág. 1625.

⁷.- Las críticas del PSA al texto de Carmona se encuentran en: ILLESCAS, R., SANTOS, J. M.^a de los, y RUIZ, M., “Un Estatuto no nacionalista”, en *Andalucía Libre*, (33), dossier 2, febrero de 1981. Las del Anteproyecto de Córdoba se citan en este texto más adelante.

⁸.- RUIZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 73-74.

⁹.- De hecho EL PAIS (1-III-1981) habla de un “*clima de concordia*” con un consenso previo del 90% en su articulado. Sobre el eco en los medios cordobeses: LÓPEZ CASTRO, A. M., “Córdoba, marco de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces (apuntes de la prensa local)”, en MURILLO DE LA CUEVA,

por otra parte, durante los últimos procedimientos que el texto articulado supera. Sólo los representantes andalucistas y el diputado malagueño García Pérez votarán en contra frente a los setenta votos que avalan el articulado resultante¹⁰. La remisión del texto a una instancia superior como el Congreso de los Diputados resta intensidad a una reflexión más pormenorizada desde unos medios de comunicación que subrayan con optimismo cómo el Estatuto supera con éxito sus últimas etapas. El proceso autonómico había dejado de ser una limitada excepción de Estado, para convertirse en un mecanismo de normalidad institucional en una frágil democracia. Ello contribuiría a reafirmar mediante titulares el carácter histórico de la jornada.¹¹

El Proyecto de Estatuto es entregado por Rafael Escuredo como Presidente preautonómico a Landelino Lavilla, en su calidad de Presidente del Congreso, con el convencimiento de que no se ralentizará, ni tendría recorte alguno. A partir de estos instantes el texto será publicado en el Boletín Oficial de las Cortes y los distintos grupos cuentan con un plazo de diez días para la presentación de sus enmiendas. La existencia de cuatro Proyectos autonómicos más (Asturias, Cantabria, Canarias y Murcia) hacía temer un retraso. “No habrá frenazo” aseguraba Escuredo al entregar a la Cámara un articulado al que califica “de unidad”¹². Pero, como analizaremos, los condicionantes vendrán de la mano de los contenidos y no tanto del ritmo que toma el debate en Cortes.

III.- Los Acuerdos Autonómicos de 1981: la LOAPA.

P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.143. Un balance general de la cuestión y el periodo en: RUIZ ROMERO, M., “La prensa de Andalucía durante la transición”, en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (1), Sevilla, 1998, pp. 231-252. Reproducido en la publicación electrónica *Latina de Comunicación Social*, (16), Tenerife, 1999. (Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999iab/100bruiz.htm>); aunque específicamente referido a la cuestión autonómica: “Prensa y sociedad en Andalucía: La construcción de la identidad autonómica”, en *Actas del Congreso Internacional Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Almería, Universidad, 2005 (en prensa).

¹⁰.- Cabe apuntar que García Pérez había abandonado UCD por diferencias con su partido ante el caso andaluz. Se adscribe al Grupo Mixto en junio de 1980 pasando luego a integrarse en las filas andalucistas.

¹¹.- De las votaciones, quizás el hecho más trascendente de los recogidos por los medios, fue la defensa que realiza el PSA de Blas Infante (de hecho sólo saca adelante dos enmiendas), la sustancial coincidencia en lo fundamental entre PSOE y UCD, así como las discrepancias entre estos últimos a la hora de concebir el calendario electoral.

¹².- EL CORREO DE ANDALUCIA y NUEVA ANDALUCIA, 11-III-1981.

El origen del primer acuerdo autonómico entre las fuerzas más hegemónicas no cabe buscarlo en el discurso de Investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. En su intervención, sin aludir directamente a un pacto de Estado, el aspirante abogó por desarrollar y generalizar el mapa autonómico en la legislatura, impulsando los procesos gallego y andaluz y, aplicando de forma diligente los primeros ejemplos de autogobierno puestos en marcha.

Lo cierto es que, a medida que avanza el año, comienza a concretarse la convergencia para el diseño autonómico entre UCD y PSOE. Las dificultades surgidas en los procesos andaluz y gallego, fundamentalmente el primero por cuanto su intensidad, las vacilaciones existentes sobre el procedimiento a seguir para el resto de las CCAA vistos los problemas acarreado por los citados, unido al intento de golpe de febrero, llevaron a los dos partidos mayoritarios a buscar un acuerdo global. La necesidad de sistematizar el proceso, la existencia de diferentes procedimientos de acceso, la complejidad del tema y los vacíos existentes dado que participaban instancias municipales y provinciales, así como la posibilidad de inminentes consultas populares, dibujaban un panorama que, con objetividad, era difícil de acometer sin una cierta unanimidad política que respaldase métodos y formas.

Técnicamente la cuestión era compleja de abordar, pero tanto UCD como PSOE habían tenido suficientes problemas internos en sus filas en los casos gallego y andaluz, como para imponer ahora disciplina interna ante la instancia gubernamental en aras de un interés de Estado y, con el vital argumento de la normalización institucional y el impulso democrático. El temor de escisiones y desavenencias internas en el seno de las filas centristas y socialistas, unido al recelo electoral ante la presumible emergencia de fuerzas regionalistas/nacionalistas en cada nuevo proceso autonómico, eran cuestiones que ambas formaciones no estaban dispuestas a permitir en la medida que se solapan sus intereses partidistas con los de una España que desea consolidar su democracia. Por ello, no cabe duda que, solventados los procesos vasco y catalán como únicos nacionalismos reconocidos y con responsabilidad de gobierno al frente de sus autogobiernos, ambos partidos percibían el escenario

socio-político futuro de una forma semejante: Sin sobresaltos para los intereses públicos y particulares. Podemos afirmar también que estos acuerdos no son sino el intento por consolidar un sistema bipartidista en el Estado y, hacerlo en una legislatura donde avanzaba la sensibilidad político electoral *periférica*. Del mismo modo, las elecciones autonómicas vasca y catalana celebradas en marzo de 1980 habían significado un serio revés para las aspiraciones de los partidos estatales en favor de los respectivos nacionalismos de estos territorios.

Pero el principal ámbito en el que se desarrolló la concertación fue en el relativo a la búsqueda de un nuevo pacto social por el empleo y, el que nos ocupa: la regularización de los procesos autonómicos restantes. Bajo este panorama de buena sintonía, el Gobierno remitió al PSOE una *“relación de temas que deben ser objeto de un análisis conjunto”* hechos públicos por Martín Villa el 13 de marzo de 1981, y entre los que se encontraban la decisión gubernamental de utilizar el artículo 150.3 de la Constitución *“para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades”*. Ya en estos instantes, algunos medios alertaban sobre la posibilidad de que en el ejemplo andaluz, los plazos de su puesta en marcha se pudiesen incumplir; sin embargo, la posibilidad de que esa racionalización afectase podría traducirse en un retraso en la recepción de las competencias.¹³

De esta forma, la propuesta del Gobierno contó con un rápido apoyo en el PSOE. Felipe González no tuvo objeción alguna en la creación de un foro de expertos, presidida por el administrativista García de Enterría, con el encargo de elaborar un informe para armonizar lo que restaba del proceso autonómico. Así, mientras que la Ponencia de la Comisión Constitucional en Cortes emitía su dictamen sobre el anteproyecto andaluz, es publicado el denominado *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*¹⁴. El texto también conocido como *Informe Enterría* en homenaje a su Presidente, fue culminado bajo un horizonte de acuerdo por parte de PSOE y UCD y, entre la inquietud de los partidos nacionalistas, la inhibición del PCE y el discurso tranquilizador

¹³ .- Cfr. ABC de Sevilla, 13-III-1981, p. 7.

¹⁴ .- Es firmado el 17 de junio de 1981, es publicado en el BOCG el 23 de junio del mismo año.

transmitido por sus impulsores acerca de la inexistencia de frenazo autonómico.¹⁵

Las valoraciones técnicas finales concretadas en pocas semanas sirvieron de base para el pacto político¹⁶. El 31 de julio de 1981 el Presidente del Gobierno y el Secretario General del primer partido de la oposición suscribían los *Acuerdos Autonómicos* denominación que, en realidad, implicaban posiciones coincidentes en aspectos como: conciertos político-administrativos, acuerdos económico-financieros, Anteproyecto del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, LOFCA) y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante, LOAPA)¹⁷. En lo fundamental, la intención era cerrar el mapa territorial del Estado, consolidando la idea, ya apuntada en el devenir del caso andaluz, de generalizar los tres poderes en todas las autonomías y, manteniendo, según Eliseo Aja, dos niveles de competencias diferentes¹⁸. Tal y como recoge el preámbulo de los compromisos, considerado que el Título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática, su desarrollo es entendido como “*una prolongación natural del proceso constituyente*”, a tenor de lo cual se pretende: la profundización del proceso autonómico, su generalización en un plazo razonable de tiempo y, la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, algo, se dice,

¹⁵ .- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Servicios de Publicaciones, 1981. Precisamente, al final de este texto (págs. 99 a 102) puede consultarse los principios políticos (un total de 22) que, según los participantes, deben ser acordados por los partidos. El grupo de especialistas en Derecho estuvo formado por: Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado, Tomás Quadra-Salcedo, Miguel Sánchez Morón y Francisco Sosa Wagner, además del citado Presidente. Fue canalizado a través del *Centro de Estudios Constitucionales*.

¹⁶ .- Así lo declara a ABC, 9-VII-1981. Una editorial -“*Acuerdos Autonómicos*”-, de EL PAÍS (1-VIII-1981) se mostraba más contundente al afirmar que sólo los dos partidos hegemónicos en el Congreso “*que idearon el embrollo del Título VIII*”, pueden ahora “*arreglar el notable descalabro por ellas mismas creados*”. Cabe señalar que *El País*, ya venía recomendando en referencia al proceso andaluz - una vez éste se convierte en un problema de Estado-, un gran acuerdo entre las formaciones mayoritarias: “*para que esas negociaciones den fruto, es imprescindible que todos los partidos de ámbito estatal dejen de jugar con las expectativas y las desmesuradas esperanzas de los ciudadanos y renuncien a competir en la puja de la demagogia nacionalista y regionalista*”. Editorial: “*La última lectura de las autonomías*”, donde reflexiona este medio sobre esta necesidad llamando a la responsabilidad de no forzar interpretaciones de la Constitución. EL PAÍS, 4-X-1980, p. 8. Del mismo modo el diario YA comentando el informe titula: “*Recortes al desmadre autonómico*”, (13-VI-1981).

¹⁷ .- El texto en: PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos Autonómicos 1981*, Madrid, 1981. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 61 a 63.

¹⁸ .- Cfr. de este mismo autor: “La influencia del proceso andaluz al autogobierno en la configuración del Estado de las Autonomías”, en (Varios editores), *Derecho Constitucional para el siglo XX*, (Tomo II), Navarra, 2006, p. 4553. Disponible en: <http://www.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/ManuelRuiz.pdf>

que redundará en una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica.

Aunque en adelante abordaremos los contenidos de este Pacto en referencia a su influencia en el devenir del texto andaluz, quedémonos ahora con el hecho de que, como hemos citado, en dicho acuerdo político ya constan dos anteproyectos de Ley (LOFCA y LOAPA). Bien, pues para el segundo, que es el que nos preocupa, el Consejo de Ministros en su reunión del 20 de agosto de 1981, acordará remitir a las Cortes Generales una *Comunicación sobre la necesidad de dictar una Ley de Armonización del Proceso Autonómico y Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización*¹⁹.

El ejecutivo central había presentado una Ley cuyo objeto eran las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y CCAA; relaciones entre CCAA y las Diputaciones; elaboración de normas o programas de contabilidad nacional; organización y competencias de las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales y función pública autonómica. Aspectos estos, sobre los que Martín Villa como portavoz del Gobierno, argumentaba la perentoria necesidad de superar la ambigüedad del proceso autonómico, ofrecerle un tratamiento adecuado y garantizar el funcionamiento del mismo y del propio Estado²⁰. Felipe González, por su parte, apuntaba que el defecto de la Ley era que no hubiese sido capaz de convencer a más Grupos Parlamentarios, a la vez que subrayaba su conveniencia al asegurar la solidaridad interregional y la existencia de un proyecto global de Estado²¹.

Del lado nacionalista las críticas se centrarían en el hecho de que la Ley enviada al Congreso ya venía políticamente aprobada con anterioridad y desde fuera de la Cámara, como afirmó el diputado de la Minoría Catalana, Roca Junyet. Se alegaba que el texto contenía disposiciones de técnica instrumental que no encajaban ni en el *Informe de Expertos*, ni en el campo de una

¹⁹.- BOCG, núm. 65-I, 21 septiembre de 1981, pp. 349 a 362.

²⁰.- DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, pp. 11019 a 11021. (Entre las páginas 11018 a 11059 la totalidad del debate).

²¹.- Ibíd., pp. 11049 a 11054.

armonización que se tramitaba como Ley Orgánica obviando su paso por el Senado como obligaba la Constitución. Otros argumentos girarían alrededor de las facultades para delegar funciones desde la Comunidad hacia las diputaciones, o bien ante la existencia de una contabilidad que ya estaba vertebrada a través de la Ley General Presupuestaria y, por tanto, también armonizada.

En realidad, a entender de los grupos nacionalistas lo que se sometía a voto era la subordinación de los Estatutos de Autonomía -y no tanto de sus normas-, a los poderes del Gobierno Central, sea cual fuere su situación y en todos los supuestos. El ejemplo en este sentido era paradigmático por conocido: la problemática Disposición Transitoria Tercera número dos del Proyecto de Estatuto de Galicia, que subordinaba la distribución competencial estatutaria a la producción legislativa del Estado. La misma, que tanto había sido criticada por el PSOE y, tanta polémica y paralización había causado del proceso gallego, parecía ahora resucitar de la mano de un artículo cuarto de la LOAPA que pretendía hacer prevalecer la dimensión estatal, *“en todos los casos”, sobre las normas de las CCAA, “cualesquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos”*.²²

Quizás la frase del portavoz comunista Solé Tura en el debate sintetiza las posiciones críticas y la razón por la cual desde el PCE no se abraza la oferta para suscribir el acuerdo: la LOAPA según él, equivale *“por lo menos a una reforma implícita del título VIII de la Constitución, por una vía que no es la del Título X”*²³. Finalmente, y como cabría de esperar de posiciones tan inamovibles en un sentido u otro, de los 262 votos emitidos, 223 fueron afirmativos, 36 negativos y tres abstenciones.²⁴

²² .- Desde la óptica gallega se ha percibido así los hechos: *“Se produjo entonces una tentativa de ‘racionalización autonómica’, apadrinada por amplios sectores de los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE), que utilizaron el Estatuto Gallego para rebajar demandas autonómicas y hacer depender de una ley ordinaria las transferencias de competencias de acuerdo a una Disposición Transitoria Tercera que fue el eje de las discusiones parlamentarias”*. Sin embargo, este anteproyecto denominado también Estatuto *do aldraxa* (del desprecio) sería aprobado con esta limitación en solitario por los votos centristas lo que provocará un parón en su proceso y una intensa movilización popular. Cfr. VILLAS, R, *Breve Historia de Galicia*, Alianza, Madrid, 2004, p. 251.

²³ .- Loc. cit., pp. 11048 y 11049.

²⁴ .- DSCD, núm. 185, 29 de septiembre de 1981, p. 11093.

IV.- El Estatuto de la “cautela”.

Da pie al título de nuestro epígrafe las palabras de Clavero Arévalo en la Comisión Mixta Constitucional del Congreso. Las pronunciaba al expresar su voto contrario al Informe de la Ponencia y defender, como en otros casos, la redacción originaria de la Asamblea de Parlamentarios en Córdoba. En concreto, en referencia a las limitaciones de las posibilidades de autorregulación de la futura Cámara andaluza, el ex Ministro declaraba lo siguiente: *“este cambio que se produce con respeto al texto de la Asamblea de Parlamentarios de Córdoba, en donde pudo abordarse también este tema, se ha producido aquí, en Madrid, como consecuencia de una filosofía de relativa degradación de los Parlamentos Autonómicos que late en el Informe de Expertos, y a mí especialmente me duele que el Estatuto de Autonomía de Andalucía sea el único tramitado por el artículo 151 de la Constitución en el que se introducen estas cautelas, que son las propias de los que se han venido tramitando por el artículo 143”*.²⁵

Así pues, el comentario nos sirve de preámbulo a la cuestión que intentaremos resolver en este apartado: ¿fue el Estatuto andaluz realmente “loapizado” como llegó a denunciarse desde PSA y Clavero? Y si lo fue, ¿en qué aspectos concretos?

A nuestro entender, la defensa a ultranza del texto elevado desde la Asamblea de Parlamentarios no es en sí misma positiva. Dicho texto no puede considerarse como la propuesta más perfecta dado que la armonización es posterior. En primer lugar, porque hay que reconocer capacidad de reformas, a modo de mejoras técnicas, por la Comisión Mixta Constitucional del Congreso reunida con la delegación de la Asamblea de Parlamentarios designados por ésta; y en segundo lugar, porque las enmiendas, si las hubiese, necesariamente no deben estar influidas por el acuerdo autonómico suscrito por las fuerzas mayoritarias. Del mismo modo, y para mejor contextualización de los debates que se producen, cabe recordar que sólo la sección andaluza del PSOE y el Partido Comunista (PCE), no presentan motivos de desacuerdo

²⁵ .- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante, DSCD). Comisión Constitucional, 30 junio de 1981, núm. 40, pág. 1776.

al texto cordobés, hecho que, como se demostrará, ni significa la ausencia de posiciones ni demuestra un respaldo absoluto al Anteproyecto. Más bien, consideramos nosotros, estamos ante una legítima estrategia de dichas formaciones a la hora de reservar las valoraciones respecto al texto remitido a las Cortes y, por tanto, para apoyarse durante la tramitación parlamentaria sobre enmiendas elaboradas por otros Grupos Parlamentarios²⁶. De otra parte, gran parte de las reservas formuladas por Clavero, PSA y UCD en Córdoba a la redacción defendida entonces por la mayoría socialista-comunista son trasladadas al Congreso de los Diputados como motivos de desacuerdo.

El 7 de abril de 1981, la Mesa del Congreso dispuso, de conformidad con las normas aprobadas para los debates estatutarios, la apertura de un plazo de diez días hábiles para la presentación de *motivos de desacuerdo* al texto de los parlamentarios andaluces. Como señala Ruiz Robledo, en total se presentaron 29 y, dado que muchos de ellos afectaban a varios artículos, el número final de enmiendas alcanzaría la respetable cifra de 174. Los debates que tienen lugar en el seno de la Comisión Mixta Constitucional a partir de los cuatro grupos que registran desacuerdos, se concretan en dos bloques. A un lado los partidarios de una mayor profundización autonomista (Clavero y PSA), y a otro UCD y la conservadora Coalición Democrática, ambas empeñadas en poner un mayor énfasis en posiciones más centrípetas, o centralistas si se desean utilizar otros sinónimos. En esa disyuntiva el PSOE podría haber inclinado la balanza a un lado u otro pero, como defiende Ruiz Robledo, *“lo hizo, casi siempre, a favor de las tesis menos autonomistas porque en esos momentos estaba negociando con el Gobierno sus pactos”* sobre la base de las recomendaciones de la comisión de expertos²⁷. Por su parte, el PCE, como hemos ya hemos defendido en otras ocasiones, ve eclipsado su protagonismo en todo el devenir andaluz por el papel jugado desde la Junta por Escuredo y el

²⁶.- Se constata esta ausencia en la publicación monográfica del Congreso de los Diputados, donde sólo se reproducen los motivos registrados desde el Grupo Mixto, Centrista, Coalición Democrática y Andalucista. Cfr. CORTES GENERALES, *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 25 a 48.

²⁷.- RUIZ ROBLEDOS, A., *El ordenamiento jurídico...* op. cit., pp. 30 y 31. Además, con la constatación del dato numérico de las diferencias, alude al hecho de que la táctica unitaria del *Pacto Autonómico* andaluz de 1978, también llamado de Antequera, había llegado a su fin.

PSOE²⁸. Ello hace difícil de apreciar en muchos casos su papel dentro del devenir autonómico. Quizás por ello, no resulta arriesgado apuntar que más bien, la formación comunista se limita a cumplir su papel y, especialmente en el debate en Cortes, no sólo representa poco, sino que, en la mayoría de los casos, sus votos se suman al sentido *jacobino* que tienen los del PSOE.²⁹

Realizadas estas precisiones, y con el ánimo de sintetizar nuestro trabajo, entendemos que existen al menos cinco puntos concretos donde el Anteproyecto cordobés sufre una sustancial modificación que afecta a aspectos fundamentales de su proyección política y su capacidad de autogobierno. Se justifican por las valoraciones emitidas por el grupo de expertos. Expuestas sin orden de prelación alguno son las siguientes:

a).- **Las retribuciones de los parlamentarios.** Mientras que el texto de la Asamblea recogía el hecho de que “*los diputados percibirían una asignación fijada por el Parlamento*” (art. 25.4), el Informe de la Ponencia acuerda suprimirlo. Es más, no va a existir enmienda que intente su reposición. No se trata de que defendamos aquí la profesionalización de los parlamentarios autonómicos, pero lo cierto es que dicha supresión era una de las

²⁸ .- Cfr. del autor de la comunicación: “El PSOE en Andalucía al inicio de la transición. De la FSA-PSOE al *escureidismo* (1976-1979)”, en *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía. Andalucía Contemporánea*, Tomo III, Córdoba, CajaSur, 2003, pp. 591-608; así como: -“Prensa política en la transición. Andalucía según *El Socialista* (1977-1982)”, en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (7-8), Sevilla, 2002, pp. 281-304.

²⁹ .- De hecho no nos resistimos a comentar que, durante la primera sesión de los debates en la Comisión Constitucional (día 26 de junio), puede documentarse cinco intervenciones: de Alcaraz apoyando la fórmula pactada entre UCD y PSOE para denominar a Andalucía como nacionalidad, la de Pérez Royo para cuestionar la vecindad civil propuesta por los nacionalistas para los emigrantes, así como las palabras de Solé Turá en cuestiones de orden e intentando una transaccional en referencia a las funciones legislativas del Parlamento y a los periodos de sesiones.

En la sesión del 29, se documenta la participación de Pérez Royo para ir en contra de la enmienda de Clavero al pretender introducir como objetivo del Estatuto la productividad de las unidades empresariales y en el trabajo; así como tres de Solé Turá: una como orden, para defender la redacción de la Ponencia que había eliminado una redacción reivindicando solidaridad interregional, y otra para recordar que el texto de la Ponencia, en cuestiones de procedimiento administrativo, se remite a lo afirmado por la Constitución.

En la última de las sesiones (30 de junio) se constata la misma tónica. Sólo participa el comunista Fernando Soto. Junto a la intervención final de Alcaraz y tres de Solé Tura en cuestiones de orden, participarán Soto para leer una transaccional sobre el tema de la reforma agraria y apoyar la propuesta oral de UCD para la no coincidencia electoral en la primera de las elecciones autonómicas; así como Alcaraz, para criticar la capacidad de la Junta a la hora de hacer valer su administración periférica sobre las Diputaciones. Diputado éste que, junto a Soto, reclamarán sin éxito un número de 110 diputados para el legislativo andaluz frente a los 109 que se aprueba. El resto de los grupos intervienen a través de sus diputados numerosas veces.

recomendaciones de los expertos y uno de los puntos específicos que recogía el acuerdo entre partidos³⁰. Por otra parte, parece manifiesto que hoy, sus señorías no deben en ningún caso dedicarse a la política profesionalmente, pero no es menos cierto que las subvenciones a los Grupos redundan, en la mayoría de los casos, en aportaciones a diputados y senadores a través de distintos conceptos. Sobre todo, ninguno de los Estatutos de Autonomía del Estado hace alusión a dicho tema, más bien la cuestión se diluye entre las competencias de autoorganización que suelen tener los diferentes Parlamentos y Asambleas Legislativas.³¹

b).- **Las limitaciones en los periodos de sesiones del Parlamento.** En Córdoba los parlamentarios acuerdan la existencia de periodos ordinarios y extraordinarios para la Cámara andaluza (art. 26.4), pero nunca limitan temporalmente la posibilidad. Dicha cuestión es introducida en el Congreso por la Ponencia y, desde luego, constituye uno de los puntos esenciales del acuerdo entre PSOE y UCD³². En la actualidad, el Estatuto catalán (art. 32.4) como el gallego (art. 12.3), aluden ambos a sesiones ordinarias y extraordinarias sin más, mientras el vasco limita su periodo ordinario a un *mínimo* de ocho meses (art. 27.2). En el resto de autonomías vigentes: Asturias (27.1), Cantabria (12.3), La Rioja (18.5), Murcia (26.1), Valencia (14.3), Aragón (14.1 y 2), Navarra (17.2), Extremadura (27.2), Baleares (24.4), Madrid (14.1) y Castilla y León (13.5), repiten la citada fórmula ensayada con Andalucía, a excepción de las ciudades autónomas, las cuales deben reunirse al menos una vez al mes. Por la vía de los hechos y la eficacia, la realidad se ha terminado por imponer, y ahí quedan los ejemplos de Castilla-La Mancha (art. 11.3) y

³⁰ .- El texto del acuerdo UCD-PSOE dice lo siguiente: *“los miembros de la Asamblea sólo deberán percibir dietas, pero no asignaciones o sueldos ni fijos ni periódicos”*. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit, p. 24.

³¹ .- En este sentido, el diputado socialista Yañez llega a afirmar durante el debate en referencia a la limitación del periodo de sesiones: *“el hecho de que haya 15 Parlamentos, cada uno con 100 ó 150 parlamentarios creando una clase política nueva, con sueldos y con reuniones de nueve o diez meses al año, me parece realmente excesivo”*. DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, p. 1710.

³² .- En el pacto se cita lo siguiente: *“Los periodos de sesiones de las Asambleas serán limitados. A tal fin, los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobación incluirán las siguientes previsiones: La Asamblea Regional se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los periodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer periodo, y entre febrero y junio, el segundo”*. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit, pp. 23 y 24.

Canarias (12), Comunidades ambas que han sabido aprovechar las reformas de sus Estatutos para retirar los límites temporales a los periodos ordinarios, y enunciarlos remitiéndose a la flexibilidad de lo que dicte al respecto el Reglamento de sus órganos legislativos.

c).- **Las coincidencias electorales.** El texto cordobés expresaba la voluntad de los representantes andaluces para que, tres meses después de promulgarse el Estatuto, la Junta de Andalucía preautonómica convocara elecciones autonómicas en dicho plazo (Disposición Transitoria Quinta). Los diputados del PSA, defendieron que el articulado no prohibía expresamente la coincidencia electoral y, en cambio, sí cristaliza al número de parlamentarios cuando sería una facultad reservada a la futura Cámara andaluza. La enmienda de los andalucistas explicitando dicha cuestión, fue debatida en la Comisión Mixta, y matizada por una transaccional concretando la necesidad funcional y política del acuerdo previo con el Gobierno, la existencia de un periodo máximo de sesenta días desde la convocatoria, e incluso, anunciando Pérez Miyares *in voce* la voluntad gubernamental de que el referendo ratificador andaluz viniese a coincidir con las autonómicas gallegas³³. Siempre omitiendo algo que, a la postre, en nuestro caso, se tornará coincidencia permanente a fuerza de una triste costumbre, dado que el hecho marca una sustancial línea divisoria ante las nacionalidades históricas, donde nunca han coincidido sus autonómicas, y las Comunidades del 143 donde siempre coinciden con las municipales.³⁴

En Andalucía, cabe recordar, han existido siete convocatorias que se corresponden con otras tantas legislaturas y, que al respecto, hubo un total de cinco coincidencias con otro tipo de elecciones. En concreto, cuatro con las Generales y una con Europeas. De este modo, las elecciones al Parlamento de Andalucía sólo se han celebrado en solitario el 23 mayo 82, su primera

³³.- El debate en DSCD. Comisión Constitucional, 30 junio 1981, núm. 40, pp. 1776 a 1778. De hecho, sólo los andalucistas votarán aisladamente en contra de la propuesta.

³⁴.- El texto del acuerdo que citamos como referencia señalaba: “*ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las CCAA se celebren el mismo día*” y, a su vez, se recomendaba que: “*Las elecciones para Asambleas de la Comunidades Autónomas podrán celebrarse independientemente o coincidiendo con las elecciones generales o locales*”. Cfr. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...* op. cit., pp. 21 y 22.

convocatoria, y el 23 de junio de 1990, durante la tercera. Ha coincidido con las Europeas el 12 de junio de 1944, y con las Generales: 22 de junio de 1986, 3 marzo de 1996, 12 de marzo de 2000 y 14 de marzo de 2003. Precisándose en este sentido que, en algunas convocatorias, como puede demostrarse con facilidad, la coincidencia no ha significado aumento alguno de la participación como suele alegarse en su defensa.

d).- **La consideración de las Diputaciones como órganos periféricos de la Administración autonómica.** En un principio, los parlamentarios reunidos en Córdoba habían considerado la oportunidad de que las actuaciones de las entidades provinciales se integraran y fuese coordinada por la Junta de Andalucía en los términos que dicte una futura Ley del Parlamento (art. 4.2.). El precepto en su totalidad, por la redundancia que significaba con otros aspectos ya recogidos en la Carta Magna, resultaba reiterativo y por ello los andalucistas defendieron su supresión. Sin embargo, a partir de la firma de los compromisos entre PSOE y UCD, la cuestión sufre un sustancial cambio según lo pactado³⁵.

En este caso, comunistas y el propio Clavero Arévalo votarán conjuntamente en contra de una fórmula que, como se encarga de recordar el ex ministro en el Congreso, no existe en los textos vasco, catalán y gallego. Más bien, como advierte, *“aquí también el Estatuto de Andalucía está siendo la pieza inicial de la preocupación de los expertos”*, en clara alusión al foro Enterría, y frente a la defensa que realiza Alfonso Guerra y Pérez Miyares los cuales, actuando como portavoces de sus respectivas formaciones, subrayan el hecho de que con el apoyo a los entes provinciales Andalucía no emprendería su autogobierno con una estructura institucional vacía en contenidos.³⁶

³⁵ .- El texto literal de lo acordado entre ambas formaciones no puede ser más concreto: *“la comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales”*. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit, p. 26.

³⁶ .- El debate en: DSCD. Comisión Constitucional, 30 junio de 1981, núm. 40, págs. 1761 a 1762. La cita de Clavero en su calidad de representantes de la Comisión Constitucional en p. 1766.

En la actualidad, dicho precepto (art. 4.4) se ha incumplido, con la excepción lejana de algunos temas sectoriales muy específicos y sólo durante los primeros años de autonomía. La realidad ha venido a confirmar un desarrollo estatutario en sentido contrario y, hasta tal punto, que la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma por la que se organiza el autogobierno para sus funciones ejecutivas y administrativas, otorga plenas competencias para la autoorganización funcional a las distintas Consejerías sin aludir para nada a las Diputaciones o al mandato estatutario³⁷.

En algunas casos, como ocurre en el texto valenciano (art. 47.4 y 4) y al ya reformado extremeño (16.3), se apunta a que la Comunidad podrá transferir o delegar competencias a las Diputaciones, coordinando las funciones que sean de interés general. En otros casos, como ocurre con Castilla-La Mancha (30.3), podrá delegarse sobre los entes provinciales competencias que no sean del interés general para la región. Pero ningún Estatuto en vigor alude a la fórmula que contempla el texto andaluz. Por tanto, será el primero y el único Estatuto de Autonomía, no capacitado sino obligado a articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad autónoma a través de las Diputaciones³⁸. De ahí la conocida frase de Clavero señalando que «*el Estatuto andaluz es el último del 151 y el primero del 143*»³⁹.

Ahora que aludimos a la articulación del territorio andaluz y de la Administración autonómica, cabe recordar que no se ha legislado nada en lo referente a la comarcalización (art. 5), pese a que era una propuesta política

³⁷ .- Más adelante, por el Decreto 312/1990, de 25 de septiembre (BOJA 81 de 28-IX-1990), se reestructuran las delegaciones provinciales, apareciendo la figura de un Delegado Provincial por Consejería sectorial y provincia, sin alusión alguna a los entes provinciales. Al hilo de esta disposición aparecería más tarde el Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, sobre Delegaciones del Gobierno de la Junta que, sólo citando a las competencias de esta figura alude a que actuará “*como órgano habitual de comunicación*” entre la Administración de la Junta, la del Estado y los Entes Locales.

³⁸ .- La Ley 7/1993 Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, obvia a la comarca al regular las Mancomunidades, Consorcios, Áreas metropolitanas y Entidades locales autónomas, mientras que la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía también margina este ente. El *Anteproyecto* de la llamada *Ley General de entidades e instrumentos para la cooperación territorial*, aparecido durante la sexta legislatura, aparentemente, realizada como fruto de la entonces presión del PA como socio de Gobierno, no ha tenido la más mínima trascendencia. Nunca ha dejado de ser un mero borrador ya que, ni siquiera, ha entrado en el Parlamento como Proyecto de Ley.

³⁹ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 39.

que figuraba en la propuesta autonómica del PSOE. Como ha señalado el profesor Chernichero Díaz, lo previsto en dicho articulado además, responde a *“un sistema bastante restrictivo con el hecho comarcal al fijar requisitos más gravosos de los recogidos en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local, y que bascula decididamente sobre la institución provincial, al otorgar a éstas la gestión periférica de los servicios propios de la Comunidad”*⁴⁰.

e).- **La designación del Presidente de la Junta por mayoría simple.** A la hora de que el Parlamento eligiera al Presidente, la Asamblea de Parlamentarios de Córdoba había estipulado la necesidad de que el candidato recibiese el respaldo de la mayoría absoluta en la primera votación (o de no obtenerla, mediante una nueva votación antes de 48 horas desde la anterior). Se entendería como otorgada en el instante que lo respaldase una mayoría simple (art. 36.2). Los acuerdos de UCD y PSOE, recordemos, siempre referidos a las Comunidades de la vía de 143, defendían la necesidad de la mayoría simple de forma automática, es de suponer, en beneficio de una mayor estabilidad y limitando a dos meses el tiempo máximo de dicha incertidumbre⁴¹.

En el seno de la Comisión Mixta Juan Carlos Aguilar, por los andalucistas del PSA, defiende en solitario el texto de Córdoba en contra de la nueva redacción de la Ponencia la cual señala que, en caso de no conseguirse dicha mayoría a la primera o a las cuarenta y ocho horas después, *“quedará designado Presidente de la Junta el candidato que tenga mayor número de escaños”* (art. 37). Según el diputado nacionalista, la fórmula adoptada venía a conferir al grupo más votado *“una posición inatacable, en el caso de que no se ostente una mayoría absoluta por ese mismo grupo, pero aunque no tenga esa mayoría absoluta”*.⁴²

⁴⁰ .- CHERNICHERO DÍAZ, C., “Bases de la comarcalización en Andalucía” en *Actas del XI Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2005, p. 213; así como de este mismo profesor: “La comarca en Andalucía: hacia una nueva configuración del régimen local” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, (58), abril-junio, 2005, pp. 261 a 296.

⁴¹ .- Literalmente el texto de acuerdo recoge lo siguiente: *“El Presidente de las CCAA deberá ser designado por la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, o en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple”*. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos...*, op. cit, p. 25.

⁴² .- Cfr. DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio de 1981, núm. 38, págs. 1715 a 1718.

En los casos vasco y catalán (arts. 33.1 y 36.5, respectivamente) sus Estatutos remiten a una Ley del Parlamento. En el ejemplo gallego, se alude a la misma fórmula pero sin límite de tiempo en la repetición de votaciones y siempre reclamando mayoría simple (15.3). En los casos de Asturias (art.32.1), Valencia (art. 15.2), Castilla-La Mancha (14.5), se utiliza la misma fórmula que en Andalucía. El matiz viene de la mano de algunos textos cuyo articulado contempla dicho extremo en iguales términos al andaluz, pero añade la disolución sistemática de la Cámara para convocar nuevas elecciones caso de no alcanzarse mayoría simple en el plazo de dos meses. Son los casos de Cantabria (art. 17.3), La Rioja (art. 23.2), Murcia (31.1), Aragón (22.2), Canarias (17.2), Navarra (29.4), Extremadura (31.4), Baleares (30.5) y Madrid (18.5). Quizás sobre este extremo la excepción venga de la mano de Castilla y León que, habiendo modificado ya su texto, se remite al procedimiento que establezca el Reglamento de su órgano legislativo (17.3).

V.- Las modificaciones del articulado estatutario en Cortes.

Comentadas hasta este punto las referencias casi literales al texto del pacto entre UCD y PSOE, procede a continuación examinar los cambios que se realizan en Madrid con respeto al texto de Córdoba. En algunas ocasiones, los cambios introducidos en los parlamentarios son mínimos, pero lo suficientemente importantes como para significar profundas y nuevas interpretaciones.

Del mismo modo, a través del debate en Cortes se introducen distintas referencias a una apostilla que remite lo establecido en el articulado a lo que fije la legislación básica del Estado, o lo que ésta determine en el futuro. Así ocurre en los casos de la regulación de las entidades de Derecho Público, el desarrollo de la prensa, radiodifusión y televisión, así como en referencia a la actividad industrial. En una dimensión más ideológica, se introduce una referencia a la reforma agraria considerándola como la transformación y modernización de las estructuras e instrumento al servicio de una política de crecimiento y empleo.

Por el contrario, el debate en el seno de la Comisión Mixta, posibilitó un tímido reconocimiento al *Andalucismo Histórico* introduciendo en el artículo 6 la única referencia a un hito de tal dimensión: la Asamblea de Ronda en 1918 como origen de la enseña blanquiverde. Los andalucistas defendieron su extensión al himno y el escudo, pero el PSOE, realizó una transaccional aprovechando una enmienda de Manuel Clavero, para admitir dicha cuestión en la bandera y rechazarla para el resto de símbolos donde remite a una futura Ley del Parlamento.

En cualquier caso, estas reticencias a la hora de aceptar la dimensión histórica de unos símbolos, cuestión que también se ejemplariza en la negativa a reconocer la figura de Infante como precursor del autonomismo, se complementa con un intencionado ejercicio que limita las posibilidades identitarias de los andaluces. Desde las filas del PSA se pretendió un reconocimiento más integral y tácito de los antecedentes autonómicos y, sobre la persona que ocupó un lugar preeminente en dichos hechos: Blas Infante. Los nacionalistas andaluces acometieron, sin éxito alguno, la defensa de un preámbulo introductorio al articulado donde explicitar el carácter histórico de la conquista, la identidad singular del pueblo andaluz y rendir un tácito reconocimiento a la figura del notario de Casares. Dicha idea, apoyada por Clavero desde el Grupo Mixto, ya había sido concretada en el texto catalán aunque no en los casos gallego y vasco como tampoco lo sería en ninguno de los textos del artículo 143. Así pues, la cuestión contó con el rechazo de centristas y socialistas al entender que en el Título Preliminar del Estatuto se recogían con suficiencia las ideas que se pretendían expresar en el preámbulo.⁴³

Estas intencionadas limitaciones al hecho diferencial andaluz y al compromiso de sus instituciones con el mismo, acercan más el autogobierno al concepto de *región histórica* recogido en el acuerdo autonómico a la hora de nombrar las Comunidades vía 143. Distanciándolo así de la singular dimensión histórica e identitaria que parece reconocerse en exclusiva a tres comunidades,

⁴³ .- El debate en: DSCD. Comisión Constitucional, 29 junio 1981, núm. 39, pp. 1740-1743.

sobre la base objetiva de haber plebiscitado su Estatuto durante el segundo periodo republicano. Sin embargo, por la intencionalidad que también esconde el *Acuerdo Autonómico*, lo que se pretende ahora es limitar las aspiraciones de otros nacionalismos emergentes. Convirtiendo de esta forma la autonomía no en una reivindicación histórica para la que el ciudadano se moviliza en aras de su singular identidad, sino en una concesión del Estado entendida como mera descentralización administrativa. No tanto como derecho y deber. En tanto el texto no obligaba a las instituciones, se deja a la libre voluntad del partido gobernante un mayor o menor énfasis político para con la identidad andaluza. No en vano, se ha repetido numerosas veces desde sectores institucionales: *Andalucía nace en 1982*.⁴⁴

A ojos de los diputados andalucistas el texto resultante será insuficiente y, de ahí, su voto negativo en respuesta a la inadmisión de sus propuestas. Lo cual no prejuzgaría un futuro apoyo estratégico durante el referéndum ratificador. Sobre esta visión, Rojas Marcos acepta las felicitaciones de los Grupos nacionalistas de la Cámara, pero no compartirá sus afirmaciones sobre la igualdad entre Estatutos. *“Porque ellos -llega a afirmar-, mejor que nadie saben que este Estatuto no lo hubieran aceptado”*, mientras lamentaba que los representantes andaluces en la Asamblea de Parlamentarios haya tenido dos actuaciones bien diferentes: una en Andalucía y otra en Madrid⁴⁵.

Desde el PSA se abogó sin éxito para que el Estatuto explicitara una aspiración de igualdad entre los pueblos del Estado; porque el Presidente andaluz coordinara la Administración Central en las ocho provincias; se puso un gran énfasis a la hora de elevar el número de diputados autonómicos o en la rebaja del *quórum* exigido para la reforma, convencidos –quizás-, de que la

⁴⁴ .- En reiteradas ocasiones, tanto dirigentes de UCD como del PSOE expresarán ante los medios sus dudas ante lo que llaman los *“nacionalismos ocasionales”*, dado que, como afirmaba Martín Villa, *“con los nacionalismos que tenemos, ya tenemos bastantes y no es necesario propiciar nuevos regionalismos”*. Hablará incluso de barrer a los partidos nacionalistas, ya que ahora existen 30 diputados pero si llegamos a ser 60, dice el Ministro centrista, *“España puede ser ingobernable”*. EL CORREO DE ANDALUCIA, 23-IV-1981.

⁴⁵ .- Su dura intervención final en explicación del voto, como portavoz en el turno de la delegación de la Asamblea andaluza en DSCD. Comisión Constitucional. de 30 de junio de 1981, núm. 40, pág. 1788. Como la limosna vergonzante del empleo comunitario, dirá el dirigente, somos conscientes de que este Estatuto tapa en parte el hambre, pero no la voluntad del pueblo andaluz.

misma sería inevitable en breve. Pese a las constantes ironías que son verdades sobre sus intenciones y alrededor de los contenidos de sus propuestas, algunas tan simbólicas como políticas como nombrar como tal al Gobierno de Andalucía o hacerlo de manera genérica como Consejo de Gobierno. Uno tras otros los andalucistas defenderán sus posiciones, a veces entre acusaciones de querer demorar intencionadamente el debate, mimetismo respecto a otros proyectos aprobados, o demandar cuestiones que están fuera de la Constitución cuando no de la realidad cotidiana que perciben los andaluces.

Dentro de las aportaciones que realiza la Comisión Mixta (Constitucional y delegación de parlamentarios andaluces en el Congreso), cabe señalar la introducción también de algunas, no menos importantes, como la competencia para crear un Cuerpo de Policía Andaluza y la facultad para coordinar las policías locales (13.1 hoy 14.1), el reconocimiento de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas renunciándose a su incorporación futura como se apuntaba en el texto de la Ponencia (Adicional Cuarta), el mantenimiento de la Adicional Segunda –también conocida como *Deuda Histórica*- que la Ponencia quería suprimir en beneficio de otorgar determinados tributos, la posibilidad de realizar operaciones de créditos al objeto de cubrir necesidades de Tesorería, e igualmente, la introducción de un conjunto de nuevas competencias exclusivas o de ejecución que, por puntuales, no dejan de ser menos importantes en los distintos ámbitos sectoriales donde afecta.

Tal fue la actitud moderada que inspiró en bloque a los representantes centristas y socialista, que el fantasma de la LOAPA o, más concretamente, de los *Acuerdos Autonómicos*, se paseó en numerosas ocasiones por las Cortes en boca de los portavoces de los distintos Grupos nacionalistas. Es el ejemplo del senador Prats Catalá, del Grupo Cataluña Democracia y Socialismo, que no duda en afirmar que se asiste a un intento de *“minimizar aquella victoria {en referencia al 28 de febrero}, como si la autonomía plena de Andalucía –dirá-, fuera un espejismo fatalmente transitorio”*. Por ello, el senador defiende que *“se está cometiendo un error al intentar minimizar la autonomía andaluza, por no*

haber comprendido ni ser capaces de comprender algunos las raíces profundas y sólidas de la conciencia autonómica de Andalucía".⁴⁶

Bajo esta perspectiva también se expresa Clavero Arévalo al preguntarse la razón de las injustificadas alteraciones al texto de la Asamblea de Parlamentarios. En concreto, al hilo de la limitación de los periodos de sesiones, se preguntaba, y él mismo se respondía, acerca de la razón oculta que justifica un cambio que, según decía, no puede ser otro que la aparición del Informe de Expertos⁴⁷. Por su parte, el portavoz andalucista Juan Carlos Aguilar que mantendrá una actitud numantina en defensa de las posiciones nacionalistas, llega a señalar: *"tal y como están las cosas, incluso nos conformaríamos con el texto salido de la Asamblea de Parlamentarios de Córdoba"*⁴⁸. Así, los nacionalistas, como grupo que en su día se mostró muy crítico con el texto de los parlamentarios resultó ser su principal valedor en Cortes. Pese al empeño, ninguna enmienda suya fue tomada en consideración. Hecho que demuestra dos cuestiones: por una parte, hasta que punto el resto de formaciones no tuvieron la voluntad política de vincular al Grupo Parlamentario Andalucista a un consenso conjunto; por otra, cómo se empujaba hacia la marginalidad y la ineficacia, la acción parlamentaria de unos nacionalistas a cuya organización se seguirá aislando insistentemente mientras intentaba superar una grave crisis interna.

Alfonso Guerra, por su parte, subrayaría la existencia de un alto porcentaje de unanimidad en los artículos debatidos. Concretamente, alude a que la coincidencia ha sido absoluta en 70 de ellos⁴⁹. Desde las filas del PSOE se exaltará el convencimiento de que el pacto inicial con el PCE de cara a la

⁴⁶.- Cfr. DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, núm. 136, 23 diciembre de 1981, p. 6853.

⁴⁷.- DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, p. 1712.

⁴⁸.- DSCD. Comisión Constitucional, 30 junio de 1981, núm. 40, pág. 1762. Como hemos comentado, estamos aún pendientes de un estudio profundo y de carácter comparativo entre el texto emanado de Córdoba y el resultante de esta Comisión Constitucional como casi definitivo. Hasta el presente sólo se ha realizado en este sentido un trabajo muy puntual, y específicamente referido a los artículos que versan sobre el Parlamento. Cfr. MOLINILLO LAMPARERO, C., "La configuración institucional del Parlamento de Andalucía" en CHERNICHERO DÍAZ, C. A. (Coord.), *El Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001, pp. 95-104; así como del autor de esta ponencia: "Argumentaciones históricas y problemática política-jurídica en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía", en *Actas del 53 Congreso de la Comisión Internacional de Instituciones representativas y parlamentarias*, (Vol. II) Barcelona, Parlament de Catalunya-Museo Nacional d'Història de Catalunya, 2005, p. 1243.

⁴⁹.- DSCD. Comisión Constitucional. de 30 de junio de 1981, núm. 40, pág. 1788.

Asamblea de Parlamentarios, se habría ampliado gracias a su voluntad política de integrar en él al centrismo en base a transaccionales.

En esencia, el trámite en el Congreso de los Diputados significó una mejora en cuanto a la técnica jurídica existente en la redacción del Proyecto de cara a una mejor adaptación al marco constitucional algo, por otra parte, que no puede justificar la objetiva reducción de competencias que también tuvo lugar, y la ausencia de un consenso entre todas las formaciones políticas.

Si bien existe un tácito reconocimiento en determinados autores en cuanto a que el espíritu político racionalizador y uniforme del momento tiene gran influencia en los debates y en el mismo articulado estatutario final resultante; el permanente rechazo existente a las propuestas de PSA no puede ser justificado sólo por dicha cuestión. Desde nuestra posición consideramos que, aceptando cierta radicalidad de estas últimas, en su fondo, algunas de las enmiendas andalucistas podrían haber sido consideradas si por encima del espíritu que inspiró la LOAPA hubiese existido voluntad política al respeto de la orientación que inspiraba alguna de las enmiendas. A nada que las formaciones que debatían hubiesen sido un poco consecuentes con las dificultades del proceso andaluz así como con la unidad que hizo falta en muchos casos para su continuidad, o como con las movilizaciones populares que propició; si hubieran sido coherentes con los discursos políticos que todas las formaciones de izquierda esgrimieron de cara a la igualdad competencial con otros territorios del Estado -presumiblemente-, algunas de dichas enmiendas hubiesen sido recibidas desde otra sensibilidad. Todo, para bien o para mal, formó parte de la voluntad política del momento. Quizás por ello, cabe considerar que desde el instante de elaboración parlamentaria del Estatuto, Andalucía comienza a vivir un proceso sistemático de desactivación de su conciencia autonomista que tanto se vio impulsada, en general desde todos los grupos de izquierda que apoyaron el voto afirmativo el 28F pero, que a la larga, se demostrará como una cuestión de mera estrategia política interna sujeta a distintos niveles de coherencia ideológica, más que como un arraigado convencimiento de las posibilidades del papel de Andalucía en el Estado.

Los dos votos contrarios fueron exclusivamente de los diputados nacionalistas del PSA que, a través de su único representantes tanto en la Comisión Constitucional como en la delegada de la Asamblea de Parlamentarios, expresaron de esta forma su insatisfacción, aunque como afirmaría su portavoz, ello no prejuzgaba su voto negativo durante el futuro referéndum.⁵⁰

Alcanzado el acuerdo sobre el texto, tal y como mandata el artículo 151.2.3, el articulado resultante sería elevado a consulta, cuestión ésta, cabe recordar, que no sucede con los estatutos del procedimiento 143. De esta forma el Real Decreto 1835/1982, de 20 de agosto (BOE, 26-VIII-1981) someter a la ratificación popular el texto resultante de la Comisión, pero ahora, a diferencia del 28F, deberá ser aprobado por la mayoría de votos válidos. El 20 de octubre de 1981, coincidiendo la fecha con las primeras elecciones autonómicas en Galicia los andaluces respaldan mayoritariamente el texto en las ocho provincias. El escenario es ahora muy diferente al hito de febrero de 1980: menos crispado así como más consensuado y previsible. Ello manifestaría una preocupante tendencia a la abstención entre una ciudadanía (alrededor del 46,4%) que percibió los procesos finales como un mero trámite. Salvo la prensa política, escasos medios informaban con profundidad de los debates que existieron. Más bien, como habíamos señalado para el texto cordobés, el énfasis del discurso se centra más en la inevitabilidad y en un optimismo generalizado ante un proceso que estaba próximo a agotarse después de un devenir complejo y laborioso.

VI.- La Sentencia del Tribunal Constitucional: de LOAPA a loapilla.

⁵⁰ .- Concretamente los resultados fueron: por la Comisión Constitucional 26 a favor uno en contra; por la Asamblea de Parlamentarios, 15 a uno. Cfr. DSCD. de 30 de junio de 1981, núm. 40, pág. 1788.

En paralelo a la discusión sobre el Estatuto los diputados del PSA habían denunciado la pretensión de hacer desaparecer su Grupo, tal y como contemplaba el nuevo proyecto de Reglamento de la Cámara. Anuncian que no asistirían a las sesiones del Parlamento, a excepción de las que se someta a debate al Estatuto. EL CORREO DE ANDALUCÍA, 24-V-1981. El temor no sería infundado dado que dicho Proyecto se presentó en la Cámara el 3 de junio de 1980, y sin embargo, tras un intenso debate en la Comisión de Reglamento los meses de mayo y junio del año siguiente, no sería publicado en BOE hasta el 5 de marzo de 1982 (núm. 55).

El contenido de los Acuerdos corrió distinta suerte. Por un lado la aprobación conjunta permitió resolver cuestiones no previstas referentes a los Estatutos pendientes. Por algo se critica que la Ley pretendía constituir una relectura del Título VIII de la Constitución. Así, Canarias y el País Valenciano que habían iniciado antes del pacto UCD-PSOE sus respectivos procesos por el procedimiento del 151, seguirían ahora por la vía del 143 aunque con un máximo nivel de competencias. El resto de Comunidades Autónomas siguieron el proceso observado en los pactos.

Por el otro, y es el escenario que más nos interesa para completar nuestro análisis, el rechazo a la LOAPA se materializó en un bloque contrario (todos los grupos nacionalistas más el comunista), que primero mostró su desacuerdo durante la tramitación de la Ley y, más tarde, mediante la presentación el 4 de agosto de 1982 de distintos recursos previos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional antes de que la norma fuese publicada cuestión que provocaba su paralización⁵¹. Los cinco recursos (311, 313, 314, 315 y 316/1982, todos acumulados), fueron promovidos por el Gobierno y el Parlamento vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de esa misma Comunidad, además de 50 Diputados de las Cortes Generales.⁵²

⁵¹.- La Ley fue presentada en las Cortes el 8 de septiembre de 1981 y sus debates se prolongaron a lo largo de 1982. Esta facultad *paralizadora* de los recursos previos era reconocida por los arts. 32 y 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, más tarde derogados por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Lo que realmente posibilitaba el recurrir era impedir la entrada en vigor de una Ley, cuestión que en su día fue empleada veladamente por PSOE y PCE con el Estatuto andaluz, en su negativa a aceptar el pacto del desbloqueo alcanzado por UCD y PSA a través de la vía del artículo 144 de la Constitución.

Barcelona reunió a una cumbre de grupos nacionalistas: PCE-PSUC, CIU, PNV, EE, ERC y PSA. Juntos sumaban más de los 50 parlamentarios necesarios para recurrir. DIARIO 16, 22-VI-1982. Cabe también señalar que se produjeron manifestaciones tanto en Euskadi como en Cataluña. En otros casos, como el Partido Socialista de Aragón se llegaría a anunciar la presentación de un recurso ante el proyecto. Cuestión que, al margen del impacto político del pronunciamiento, no dejaba de resultar vana ya que ni este partido, ni sus miembros de manera individual, estaban legitimados para interponerlo.

⁵².- En términos generales la bibliografía técnica o política sobre la LOAPA es extremadamente escasa para la intensa polémica política que suscitó en su día. Quizás por eso destaca el estudio realizado por el catedrático Gumersindo Trujillo que fue publicado en su día por el Gobierno Vasco, presumiblemente, como base para su recurso. Tras un minucioso análisis de la Ley, una segunda parte de dicha obra analiza lo que este autor denomina como “*La cuestionable constitucionalidad de la LOAPA y sus desviaciones contrarias a la autonomía de las Comunidades Autónomas*”. En dicho capítulo se analizan preceptos recogidos en dicha norma que, según el citado profesor, no pueden aprobarse como Ley Orgánica, otros que tampoco lo pueden ser bajo supuesto de ley de armonización e, igualmente interesantes comentarios sobre la prevalencia del Derecho estatal y sus límites. Cfr. TRUJILLO, G., *LOAPA eta Konstituzioa. LOAPA y Constitución. El proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad*, Victoria-Gasteiz, Presidencia del Gobierno Vasco, 1982.

Un año más tarde, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983⁵³, declaró inconstitucional buena parte de sus artículos, fundamentalmente, por cuestionar que el legislador se erige en intérprete de la Constitución. Tal y como objetaron los nacionalistas, la Ley no debería tener rango de Orgánica ni tenía finalidad armonizadora por eso no se podía dictar al amparo del artículo 150.3 de la Constitución. En concreto, los 38 artículos que tenía la norma siete son anulados en su totalidad por cercenar las competencias y las normativas aprobadas por las Asambleas Autonómicas y, parcialmente otros siete. Considerándose del mismo modo que ninguna Ley de Estado puede interponerse entre la Carta Magna y los Estatutos de Autonomía, e imponiendo un concepto de autonomía política que protegió a estos últimos frente a las leyes estatales.

Finalmente, la parte no declarada inconstitucional acabó aprobándose desprovista de carácter orgánico y armonizador, como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 8 de septiembre de 1983 para el cumplimiento de la Sentencia, se dio luz a una nueva redacción que, conocida en foros políticos como *loapilla*, ya en su artículo 1º dejaba prueba de su nuevo talante: “*Antes de la aprobación por el Gobierno de un Proyecto de Ley de Armonización, deberá oírse a las Comunidades Autónomas*”.⁵⁴

Desde entonces, resulta asombroso que el Estado no haya utilizado ni una sola vez los instrumentos armonizadores que reconoce la Constitución. Sí cabe señalar que estamos ante un triunfo del Estado de Derecho, dado que el poder legislativo ordinario no puede atribuirse competencias constituyentes. El

Sobre las repercusiones de la LOAPA sobre los cuatro estatutos hasta esos momentos aprobados puede consultarse el estudio. ÁLVAREZ CONDE, E., “Algunas consideraciones sobre la incidencia de la LOAPA en la configuración de nuestro estado autonómico”, en AA. VV., *Los procesos de formación de las comunidades autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1984, pp. 33-57; así como insertada en esa mismo volumen: TORNOS MAS, J., “La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA” en AA. VV., *Los procesos de...*, op. cit. (pp. 145 a 157).

⁵³.- Sin perjuicio de otro que presentará la Generalitat de Cataluña el 30 de enero de 1984, contra el artículo 15, apartado 2, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y cuya Sentencia 20/1988 fue publicada el 30 de enero de 1984.

⁵⁴.- Publicada en BOE núm. 247, 15 de octubre de 1983. Correcciones BOE núm. 251, 20 octubre 1983.

error fue que UCD y PSOE entendieran que los 208 votos del Congreso y 202 del Senado empleados para aprobar en las respectivas Cámaras la LOAPA, podían transgredir la Constitución en materia autonómica e imponerla a las minorías nacionalistas. Cuestión ésta que precipitó la disolución anticipada de la legislatura y fue otro factor más que impulsó el triunfo electoral del Felipe González. Pese a que el PSOE participó tan activamente como el partido del Gobierno en el intento fue el gran beneficiado electoralmente de sus consecuencias. Paradójicamente, tanto en Euskadi, Cataluña, como en Andalucía, pero sobre todo en las dos primeras, las movilizaciones existentes contra la LOAPA no beneficiaron a los partidos nacionalistas.

Seguramente, con los *Acuerdos Autonómicos* de 1981 suscritos entre los dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE, se produjo la decisión política más trascendente de las adoptadas tras la aprobación del texto constitucional. En síntesis, vendrían a establecer un criterio básico y compartido en el desarrollo del Título VIII de la Constitución con objeto de despejar las incertidumbres derivadas de una interpretación descontextualizada. Así, frente a una lectura inicial que apuntaba la existencia de dos clases de autonomías, unas políticas y otras meramente administrativas, se impuso una reinterpretación tendente a homogeneizar la organización institucional de todas ellas dotándolas de una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno y un Presidente designado por aquélla.

VIII.- Conclusiones.

El proceso andaluz representó un triunfo contundente para quienes supieron y tuvieron medios para conectar, con más o menos actitud demagógica y a costa de quien lideró el movimiento, con las aspiraciones y sentimientos de aquellos andaluces que quisieron disponer del máximo nivel de descentralización admitida por la Constitución. Al culminar su proceso por el procedimiento del 151, Andalucía impidió que se impusiera un doble régimen autonómico –nacionalidades históricas y resto de comunidades-, con el concurso, cabe recordarlo, de todas las formaciones que apoyaron la Constitución, no sólo al Gobierno de UCD como demasiadas veces se ha

expresado. Si bien nadie pone en duda la importancia de los acuerdos tanto para despejar incógnitas de Estado como para decantar su estructura por medio de la generalización autonómica, no es menos cierto que afecta a una fase crucial del proceso autonómico andaluz. Resulta evidente que las circunstancias relatadas condicionaron de forma decisiva el procedimiento final de la tramitación del Estatuto andaluz en Cortes.

“La UCD -ha escrito Solé Turá muy sesgadamente quizás-, cometió el tremendo error de querer desarrollar sola, desde el Gobierno, el Título VIII de la Constitución y el resultado fue que dicho desarrollo quedó bloqueado y que la propia UCD entró en crisis. Pese a lo discutible de una parte de su contenido, los acuerdos autonómicos de julio entre la UCD y el PSOE tuvieron el mérito de desbloquear el proceso y permitieron completar el mapa autonómico en un tiempo realmente breve, ya con el PSOE en el Gobierno”⁵⁵.

Sin embargo, no en pocos casos, se suele simplificar los hechos históricos en referencia a nuestro proceso. Ya sea identificando el 28F como la fecha donde los problemas acaban para nuestro procedimiento, o bien, pasando de puntillas por el tramo final en Cortes que aquí analizamos. Hay quien puede pensar aún que tras la unánime entente para el desbloqueo del Estatuto andaluz, el procedimiento final tuvo la misma suerte. La cuestión es que, como queda demostrado, el trámite parlamentario último se perfila como un trámite, obligado pero vital, a la hora de considerar importantes cambios en el articulado. La continuidad del proceso por el artículo 151 después del desbloqueo político no garantiza –necesariamente–, la equiparación del Estatuto andaluz con el de las llamadas nacionalidades históricas. Como también queda demostrado, el texto andaluz sufrirá importantes reconsideraciones en orden a sus facultades, dimensión histórica,

⁵⁵ .- SOLÉ TURÁ, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomía, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza, 1985, p. 222.

Desde la óptica del Derecho pueden encontrarse algunas valoraciones en: MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cívitas 1982-1984, pp. 151-152; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Cívitas, 1981, pp. 461 y ss.; TOMAS VILLAROYA, J., “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, l (15), septiembre-diciembre, 1985, pp. 56 y ss; VANDELLI, L. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1982, pp. 381 y ss., así como de este último autor: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, pp. 108-109.

reconocimiento de sus símbolos, promoción de sus elementos identitarios, o niveles de competencias, cuestiones todas que lo acercan muy significativamente a las autonomías del 143 por causa del citado *Acuerdo Autonómico*.

Los conflictos en los procesos andaluz y gallego de autonomía así como las dudas sobre cómo continuar con el resto de Comunidades, llevaron a UCD y el PSOE a firmar los Acuerdos Autonómicos, y a la aprobación del proyecto de LOAPA. En esos acuerdos se cerró el mapa autonómico con 17 Comunidades, generalizando sus instituciones, ejecutivas, legislativas y judiciales. Como Canarias y Valencia ya estaban dispuestas a seguir la vía de Andalucía para acceder a mayores competencias, se les otorgó por Ley Orgánica de Transferencias el máximo nivel en las mismas y, un régimen fiscal especial a Navarra en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

En la construcción del Estado Autonómico ha sido fundamental la labor del alto Tribunal el cual a través de la Sentencia sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para su desarrollo posterior: subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, reconociéndolo también para unos Estatutos que son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Carta Magna. El resto de los años ochenta suponen la lenta consolidación del modelo, sobre todo, desde la perspectiva del desarrollo institucional. Las futuras dudas que aparecerían sobre el camino a seguir con las autonomías de vía lenta llevaron a un nuevo pacto, esta vez entre PSOE y PP que, en 1992, fue capaz de consensuar el reconocimiento para ampliar competencias a las 10 CCAA de vía lenta.

VIII.- BIBLIOGRAFIA.

Reseñamos puntualmente algunos de los títulos significativos de referencia no aludidos en nuestro trabajo:

ACOSTA SÁNCHEZ, J., “Andalucía en la transición”, en *Actas del VIII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1999, pp. 71-103; - “Andalucía en la revisión del Estado de las Autonomías”, *Actas del IX Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2001, p. 57; - “La dialéctica política en Andalucía. Partidos y autogobierno”, en *Revista de Estudios Regionales* (63), pp. 101-136;

- ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA**, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2000.
- BALAGUER, F.** (Coord.) *El sistema de Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2003.
- CLAVERO ARÉVALO, M.**, "El papel de Andalucía en el modelo cuasi-federal surgido de la Constitución de 1978", en *Actas del VII Congreso sobre el Andalusismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996, p. 139.
- GARCÍA RUIZ, J.L.**, *El derecho propio de Andalucía*, Cádiz, Fundación Universitaria de Jerez, 1986.
- MEDINA CASADO, M.**, "Una visión de la transición andaluza a la autonomía (1976-1984)", en *Transición y Autonomía de Andalucía*, Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén, 1999, pp. 53-66.
- MORENO NAVARRO, I.**, "Los intereses del Estado español y la desactivación de la toma de conciencia andaluza", en *Nación Andaluza*, (6-7), 1986, pp. 101 - 122; - *Andalucía: identidad y cultura*, Málaga, Ágora, 1993.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L.**, "La conquista de la autonomía y la elaboración del Estatuto", en MURILLO, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios del Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.11.
- OLVERA PORCEL, F.**, *La emergencia de la Administración Autonómica andaluza (1978-1985)*, Granada, Universidad, 2003.
- PORRAS NADALES, A.**, "La institucionalización de la Junta de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, (4) 1990, pp. 40-61.
- RUIZ ROBLEDO, A.**, "El futuro del Estatuto de Autonomía: su desarrollo" en CHERNICERO, C. (Coord.), *Estatuto de Autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, IAAP, Sevilla, 2001, p. 79; - "Tras el 28 de febrero: una interpretación jurídica del desbloqueo de la autonomía andaluza", en *Actas del V Congreso sobre el Andalusismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1993, pp. 245 - 256; - "Andalucía y la formación del Estado autonómico", en *Actas del IX Congreso sobre el Andalusismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2001, pp. 114-131; - *Código autonómico. Recopilación sistemática de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, IAAP, 2004.
- RUIZ ROMERO, M.**, "Nuevas claves para comprender el bloqueo y desbloqueo del estatuto andaluz", en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 71; - *Política y Administración Pública en el primer Gobierno Preautonómico de Andalucía. La gestión de Plácido Fernández Viagas al frente del ente preautonómico*, Sevilla, IAAP, 2000; - *El referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía: el 28F como batalla mediática*, (Documento H2004/03) Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2004. Disponible en: <http://www.centrodeestudiosandaluces.es>; - "El sistema de partidos en la Andalucía de la transición: el fracaso de un discurso diferencial", en BERAMENDI, J. y Baz, Mª.J., *Actas del VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Santiago de Compostela, Universidad (formato CD); - "Los procesos comunicativos en el referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía (28F): abstencionismo frente a movilización", en *Revista de Estudios Regionales*, (71), 2004, pp. 131 a 156; - "Cortes y opinión Pública: la importancia de la Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía", en *Revista de las Cortes Generales*, (59), 2002, pp. 115-155.
- SALAZAR BENÍTEZ, O.**, "El desbloqueo del proceso autonómico andaluz". Un éxito político y un fracaso jurídico", en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 105.