

CRONICA DE LA DESCENTRALIZACION: EL PANORAMA DESCENTRALIZADOR AL ACABAR 1980 (II) (*)

Por JAVIER GARCIA FERNANDEZ

SUMARIO

- 2.2. Los procesos de autonomía. 2.2.1. País Vasco. 2.2.2. Cataluña.
2.2.3. Galicia. 2.2.4. Andalucía. 2.2.5. Asturias

2.2 *Los procesos de autonomía*

Al concluir 1980 casi todas las nacionalidades y regiones que componen España se encuentran inmersas en procesos autonómicos. Desde las que lo tienen totalmente regulado, con los órganos políticos constituidos y en período de transferencia de servicios (como el País Vasco y Cataluña) hasta las que aún se encuentran en la fase de tramitación de la iniciativa autonómica, como Castilla-La Mancha. Solamente las Baleares y Madrid —más los casos especiales de Ceuta, Melilla y Navarra— no han iniciado el procedimiento de iniciativa prevista en la Constitución, lo que no significa que hayan dejado de lado el tema. Pero dentro de estas nacionalidades y regiones tenemos muchas situaciones distintas porque hay procesos estancados, como Aragón y el País Valenciá, procesos estancados y reiniciados con procedimientos un tanto discutibles (Canarias), etc. Vamos a ver aquí, por el orden cronológico de la iniciación, en qué situación se encuentra cada proceso, así como los problemas que se van planteando (1).

(*) La primera parte de esta crónica se publicó en el número anterior de la REVISTA. Por su extensión, «El panorama descentralizador al acabar el año 1980» concluirá en el próximo número.

(1) Véase CARLOS ALONSO ZALDÍVAR y JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: «La marcha

2.2.1. País Vasco

Se trata, como es sabido, del primer proyecto de Estatuto discutido en las Cortes, si bien fue depositado en el Congreso de los Diputados y aprobado por las Cámaras el mismo día que el de Cataluña.

La rapidez en la discusión de este Estatuto se fundamenta, además de por las razones políticas de todos conocidas, en que la disposición transitoria segunda del texto constitucional aliviaba el procedimiento requerido por el artículo 151 de la Constitución para los territorios que en su día hubieron plebiscitado un Estatuto de Autonomía. El País Vasco disfrutó del régimen autonómico entre octubre de 1936 y junio de 1937 (2) por lo que entraba en este supuesto. El segundo requisito que exige esta transitoria segunda —contar con régimen provisional de autonomía al promulgarse la Constitución— también lo reunía el País Vasco. Por último, el requisito subjetivo, la voluntad política, que el texto constitucional define como el acuerdo por mayoría absoluta del órgano preautonómico se cumplió mediante un largo procedimiento que conviene describir.

Los «Objetivos prioritarios del Consejo General del País Vasco» acordados en su sesión de 22 de mayo de 1978 anunciaban en su punto 3 el inicio de los estudios oportunos para disponer en breve plazo de un proyecto de Estatuto para su elevación a las Cortes (3). A continuación, en la sesión de 14 de noviembre de 1978, el Consejo General acordó que el proyecto fuera elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, la cual nombraría a su vez una Ponencia redactora que acogería los proyectos que remitieran los partidos, instituciones y entidades. La Ponencia redactaría un anteproyecto y, tras un período de enmiendas, lo sometería al Consejo General con objeto de convocar finalmente a los parlamentarios (4). Finalmente, el 29 de diciembre de 1978 la Asamblea de Parlamentarios, reunida en Guernica, aprobó el proyecto que, a causa de la disolución de las Cortes que preveía la disposición transitoria octava de la Constitución, hubo de ser ratificada por la nueva

de las autonomías», en *Nuestra Bandera*, núm. 105, diciembre 1980, págs. 41-49, donde se da una información sintética de cada proceso.

(2) Sobre el Estatuto de 1936, véase JOSÉ MANUEL CASTELLS: *El Estatuto vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco*, Luis Haramburu ed., San Sebastián, 1976.

(3) *Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco*, núm. 4, 1 de julio de 1978.

(4) *Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco*, núm. 13, 1 de diciembre de 1978.

Asamblea salida de las elecciones de 1 de marzo de 1979, la cual se reunió en Bilbao el 20 de marzo de 1979 (5).

La elaboración parlamentaria del Estatuto se inició tras su recepción, con la formación de una Ponencia encargada de informar el proyecto para que lo aprobara a su vez, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados con el concurso de una delegación de la Asamblea de Parlamentarios proponente, en los términos que fija el artículo 151 de la Constitución. Esta Ponencia se vio acompañada, en su trabajo, por las negociaciones paralelas que realizaban parlamentarios de UCD y del PNV en el propio Palacio de la Moncloa (6). El informe de la Ponencia (7) con sus votos particulares fue dictaminado por la Comisión mixta el 21 de julio de 1979 (8) y con ello quedó abierta la puerta del referéndum.

Sin embargo, la convocatoria del referéndum aprobatoria del proyecto suscitó una situación de delicada interpretación constitucional. El Gobierno, mediante el Real Decreto-ley 13/1979 de 14 de septiembre (9), decidió no pasar por las Cortes, y acudir a la legislación de urgencia para la convocatoria. El preámbulo del Decreto-ley advertía, curándose en salud, que el Gobierno se limitaba a fijar la fecha de la consulta y, dada la inexistencia de normas, señalar el procedimiento aplicable sin introducir regulación específica nueva ni norma de carácter general. No es momento de profundizar en tan delicada interpretación (10), pero sí se puede apuntar que la sorprendente invasión de la reserva de ley es el primer caso (y no el último) en que necesidades políticas de suma urgencia (pero perfectamente previsibles antes de acaecer) contravienen el ordenamiento constitucional. Ya tendremos ocasión de ver en esta crónica otras cosas aún más llamativas.

El referéndum se celebró finalmente el 25 de octubre, con los resultados

(5) El proyecto se publicó primeramente como suplemento del *Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco*, núm. 23, 20 de abril de 1979. Luego apareció en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie H, número 8-I, 12 de junio de 1979.

(6) Véase la excelente crónica de estas negociaciones realizada por KEPA BORDEGARAI y ROBERT PASTOR: *Estatuto Vasco*, Eds. Vascas Argitaletxea, San Sebastián, 1979.

(7) Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie H, núm. 8-I 1, 1 de agosto de 1979.

(8) Se publica por primera vez en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie 4, núm. 8-II, 1 de agosto de 1979.

(9) *Boletín Oficial del Estado*, 24 de septiembre de 1979.

(10) Existe un interesante trabajo que plantea, con razón, graves reservas al Decreto-ley de convocatoria. Cfr. ENRIQUE LINDE PANIAGUA: «Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos en el País Vasco y Cata-

conocidos: 921.436 votantes sobre un cuerpo electoral de 1.585.541, de los cuales 831.839 votaron a favor y 47.529 en contra (11). El hecho de que la ratificación del Estatuto provocase los niveles más bajos de participación electoral, con excepción del referéndum de la Constitución, es otro de los motivos de reflexión que hay que apuntar. Un 40 por 100 de abstención —exactamente, un 39,3 por 100— en la consulta electoral que más afecta a la medula de la política vasca actual puede explicarse por muchos motivos (desde la tensión social que provoca el terrorismo de ETA hasta la creciente crispación política de los que no observan un cambio cualitativo en la política vasca desde 1977), pero en todo caso es un dato básico a añadir a los que configuran la crisis actual del País Vasco (12).

Así se pudo aprobar, en las dos Cámaras (13), un proyecto cuyas líneas básicas difieren notablemente del texto aprobado en Guernica (14). El último requisito para poner en marcha las instituciones autonómicas era la celebración de elecciones para el Parlamento vasco, que se celebraron el 12 de marzo, también simultáneamente a los del Parlamento catalán. Estas elecciones no han producido grandes cambios en el mapa político vasco, pues han

luña: vigencia de la Constitución y reserva de la Ley Orgánica», en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, mayo-agosto 1979, págs. 411-417. Reproducido en la *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 5, invierno 1979-1980, págs. 113-119.

(11) Los resultados se pueden consultar en la prensa diaria, especialmente *La Gaceta del Norte* y *El País*.

(12) Véanse JAVIER CORCUERA y ALBERTO PÉREZ CALVO: «En torno al referéndum del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Notas sobre el subsistema de partidos vascos», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 12, noviembre-diciembre 1979, págs. 179-196 (cuyo optimismo acerca del abstencionismo no comparto), y PILAR DEL CASTILLO: «Referéndum del Estatuto de Autonomías en el País Vasco», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), núm. 5, invierno 1979-1980, págs. 201-211.

(13) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, 29 de noviembre de 1979. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 34, 12 de diciembre de 1979.

(14) El Estatuto se promulga en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (B. O. E., núm. 306, 22 de diciembre de 1979). De todos los estudios que analizan el Estatuto vasco conviene destacar: J. A. AYESTARÁN, J. M. CASTELLS, J. ECHANO, I. ESTORNES, J. L. LLORENS, G. MONREAL, L. OIMARZÁBAL, F. OLEAGA y A. UGALDE: *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, Erein, San Sebastián, 1979; MARIO ONAINDÍA: *Euskadiko Ezkerra ante el Estatuto de Autonomía*, Hordago, San Sebastián, 1979; ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO: «Estudio preliminar» al *Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1979, págs. 7-33; ROBERT PASTOR: *Autonomía, año cero*, Iparragirre, Bilbao, 1980, y CRUZ MARTÍNEZ ESTERUELAS, FERNANDO DÍEZ MORENO y JOSÉ SERNA MASIA: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco*, Artes Gráficas Danubio, Madrid, 1980.

venido a confirmar dos tendencias que se venían dando desde 1979: el creciente abstencionismo de los electores y la consolidación hegemónica del PNV, en detrimento del PSE-PSOE (15). A estas dos tendencias se suman otras que tampoco quiebran las líneas establecidas en 1979: estabilización de Herri Batasuna (a pesar de su boicot a las instituciones políticas), posición discreta pero sólida de Euskadiko Ezkerra y cuasi hundimiento del Partido Comunista de Euskadi, cuyas posiciones antiterroristas —que le dan una personalidad peculiar dentro del panorama político vasco— no le salvan de su completa marginación política (16). Y la derecha del PNV, estabilización de UCD en un papel discretamente secundario y cierto renacimiento de Alianza Popular, gracias, en ambos casos, al fuerte voto conservador de la provincia de Alava.

Con las elecciones de marzo de 1980 se pusieron en marcha las instituciones autonómicas vascas. De acuerdo con el artículo 33 del Estatuto, el Parlamento eligió Presidente del Gobierno siguiendo las normas provisionales fijadas en la Disposición Transitoria Primera de la norma estatutaria. La elección recayó en el presidente del Partido Nacionalista Vasco, Carlos Garaicoechea, y la sesión de investidura se celebró el 9 de abril de 1980 (el Parlamento se había constituido el 31 de marzo) y fue elegido en segunda votación por 25 votos a favor (PNV) y 24 en contra (PSE-PSOE, EE, UCD, AP y PCE) (17). El 13 de abril el Rey firmó el Real Decreto 675/1980 de nombramiento (18).

La primera medida del *lendakari*, de acuerdo con el artículo 33 del Estatuto, fue crear los departamentos del Gobierno vasco, en número de 13, mediante Decreto de 24 de abril de 1980 (19). La constitución de la Administración autonómica, sin embargo, no parte de cero porque cuenta con la orga-

(15) Sobre las elecciones vascas de marzo de 1980, véanse PILAR DEL CASTILLO: «Elecciones al Parlamento vasco», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 6, primavera 1980, págs. 189-194; ALBERTO PÉREZ CALVO: «Partidos políticos y elecciones de 1980 en el País Vasco», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 14, marzo-abril de 1980, págs. 169-184. Resultan muy sugestivos los análisis políticos de MARIO ONAINDÍA: «Balance de las elecciones al Parlamento vasco», en *Zona Abierta*, núm. 24, 1980, págs. 15-23, y ALBERTO ORTEGA: «Informe sobre Euskadi», en *Mientras Tanto*, núm. 3, marzo-abril 1980, págs. 51-76.

(16) Véanse ROBERTO LERTXUNDI: «Perspectivas inmediatas del País Vasco», en *Hemen eta Orain*, núms. 5-6, septiembre-diciembre 1978, págs. 8-19, y PARTIDO COMUNISTA DE EUSKADI: *La reconstrucción de Euskadi. La unidad de la izquierda*, imprenta Amado, Bilbao, 1980.

(17) Véase la declaración programática que presentó Carlos Garaicoechea en *La Gaceta del Norte*, 10 de abril de 1980.

(18) *B. O. E.*, núm. 91, 15 de abril de 1980. También en el *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 1, 30 de abril de 1980.

(19) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 1, 30 de abril de 1980.

nización administrativa preautonómica que en su última etapa estaba presidida también por Garaicoechea, quien se cuidó de firmar el Decreto de 12 de mayo de 1980 de extinción de las consejerías del Consejo General (20), aunque con mero valor declarativo. Aquel Decreto se complementa con otro posterior, de 28 de abril de 1980, por el que se atribuye al consejero titular de la Secretaría de Presidencia la resolución de las situaciones jurídico-patrimoniales procedentes del Consejo General (21). Así se daba forma jurídica adicional a la desaparición del órgano preautonómico vasco.

La crónica-resumen de la implantación del Estatuto de 1978 debe desenvolverse por tres derroteros: la organización institucional de la Comunidad Autónoma, el nivel de transferencias y, por último, los puntos más conflictivos que se suscitan actualmente. Dentro de la organización institucional debemos distinguir entre el proceso de consolidación del Parlamento vasco y el del Gobierno y la Administración de la nueva Comunidad.

El Parlamento que sale de las elecciones del 9 de marzo está integrado por 25 parlamentarios del PNV, 11 de Herri Batasuna, nueve del PSE-PSOE, seis de EE y de UCD, dos de Alianza Popular y uno del PC de Euskadi. El Parlamento del País Vasco ha sido acusado, casi desde su constitución, de inoperancia política en tanto que se ha potenciado el funcionamiento del Ejecutivo y de la Administración. Aunque el Presidente de la Cámara ha negado esa inoperancia, recordando las dificultades técnicas derivadas de la falta de sede estable del Parlamento, lo cierto es que en nueve meses de existencia sólo se han aprobado dos leyes, la Ley 1/1980, de 23 de mayo, de sede de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco (22), y la del programa de gastos de estructura del Gobierno entre mayo y diciembre de 1980 (23), que la discusión del Reglamento parlamentario ha sufrido considerables retrasos, que hasta varios meses después no se ha empezado a contratar funcionarios técnicos y que la existencia de la Cámara en los primeros meses no ha ido acompañada de la publicación del *Boletín Oficial* ni del *Diario de Sesiones*.

En definitiva, la vida del Parlamento vasco ha sido más bien oscura, aunque hay que resaltar la sesión de octubre en la que el Gobierno presentó su programa que todos los partidos habían exigido desde que se constituyó el Ejecutivo (24), así como algunas iniciativas como la proposición no de

(20) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 2, 26 de mayo de 1980.

(21) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 5, 6 de junio de 1980.

(22) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 19, 3 de noviembre de 1980.

(23) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 2, 6 de febrero de 1981.

(24) *Programa del Gobierno Vasco. 1980-1984*, Servicio Central de Publicaciones del Gabinete Vasco, Vitoria, 1980.

ley sobre la pacificación del País Vasco, la inmunidad parlamentaria de los miembros de la Cámara y el debate sobre el Decreto de Gobernadores Generales, de lo cual nos ocuparemos más adelante.

En contraposición, la Administración y el Gobierno han gozado de dotaciones técnicas y económicas mucho más aceptables porque posiblemente —como ya se ha indicado— han heredado los servicios creados por el Consejo General. Hay que señalar, a este respecto, el Decreto de 13 de octubre de 1980, que aprueba el procedimiento interno de elaboración de los proyectos de ley y decretos que han de ser aprobados por el Gobierno (25), donde destaca, en su artículo 2.º, el control que ejerce el Departamento de Presidencia sobre los restantes. También hay que destacar el Decreto de 26 de mayo de 1980, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (26) que organiza toda la Administración territorial, ambiental y de obras públicas con criterios novedosos, y de donde sale la Comisión de Urbanismo del País Vasco y las Comisiones Territoriales. Asimismo, se confiere al Gobierno vasco la formulación de Planes Directores Territoriales de Coordinación, la modificación de planes, normas complementarias y subsidiarias, la formulación de programas de actuación urbanística y una preocupante tutela sobre la política urbanística de los municipios.

Estamos ante una de las normas más importantes que ha producido el Gobierno vasco desde su constitución y cuyo contenido rebasa con mucho el dotar de estructura orgánica a un Departamento. Su trascendencia radica, a mi juicio, en dos puntos: el margen de autonomía que concede a los municipios en materia urbanística y el papel que otorga a la Comunidad Autónoma frente al Estado, en la misma materia. Y aunque nos encontramos ante un tema que requeriría tratamiento monográfico conviene apuntar algunas reflexiones breves. En primer lugar, el Gobierno vasco asume frente a los municipios, las siguientes competencias: aprueba la modificación de los planes, normas complementarias y subsidiarias y programas de actuación urbanística; suspende la vigencia de los planes a que se refiere el artículo 27 de la Ley del Suelo; autoriza la reducción de contribuciones de propietarios según prevé el artículo 121 de la Ley del Suelo; acuerda la formulación y ejecución de planes de actuación urbanística no permitida en los planes generales; aprueba el régimen de Gerencia Urbanística para los Ayuntamientos que lo soliciten; autoriza a las Diputaciones Forales para asumir las obligaciones urbanísticas de los Ayuntamientos negligentes; designar gerente o transferir

(25) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 20, 12 de noviembre de 1980.

(26) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 4, 2 de junio de 1980.

atribuciones a la Comisión Territorial de Urbanismo cuando un Ayuntamiento incumpla sus obligaciones urbanísticas, etc. A ello hay que agregar que la Comisión de Urbanismo del País Vasco se organiza sin representación municipal. Se puede decir, a la vista de todo esto —y a sabiendas de que la Ley del Suelo debe adaptarse al principio de autonomía municipal que establece la Constitución— que el Gobierno vasco ha dado, aunque sea a título provisional, un contenido fuertemente antiautonomista a sus relaciones con los municipios, precisamente cuando el artículo 10.31 del Estatuto y el 148.1.3.º de la Constitución confieren a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la materia, lo que habría favorecido el inicio de un tratamiento más democrático, menos centralizador, al siempre delicado problema de la relación municipio-Comunidad Autónoma (27).

Enlazando también con las competencias exclusivas que confieren al País Vasco el Estatuto y la Constitución, sorprende que este Decreto haya dado a los Planes Directores Territoriales de Coordinación el tratamiento centralizador (desde el Estado) y tecnocrático que otorga a éstos la Ley del Suelo. Centralizador en la medida que la intervención del Estado sigue siendo fundamental. Tecnocrático en la medida que se trata de una figura de planeamiento fuertemente criticada por su imposibilidad de aplicación efectiva y porque las Corporaciones locales y los interesados carecen de mecanismos reales de participación (28). Por eso habría sido buena ocasión iniciar, aunque

(27) Véase el interesante trabajo de JOSÉ MANUEL CASTELLS: «El municipio en la autonomía política», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 459-487, donde se dejan sentir los temores de una extralimitación del poder regional sobre el municipio. Igualmente RAÚL BOCANEGRA: «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales», en el mismo número de *Documentación Administrativa*, págs. 367-393. Por último, el brillante estudio de JORDI BORJA: «Estado de las Autonomías y Ley de Régimen Local», en *Boletín del Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials*, núms. 25-26, abril-mayo 1980, págs. 5-11.

(28) Sobre la articulación entre urbanismo y descentralización política, véase CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES: *Planeamiento local y planificación regional. Contenido urbanístico de los Planes Directores Territoriales*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1978, donde se rechaza la utilización de Planes Directores Territoriales de Coordinación por su carácter centralizado y jerárquico que impide la participación de otros niveles territoriales, especialmente el municipio. Tiene interés la *Instrucción sobre participación pública, información y publicidad del planeamiento urbanístico*, elaborada por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en diciembre de 1978. En la misma línea, LLUIS BRAU, MANUEL HERCE y MARÇAL TARRAGO: *Manual municipal de Urbanismo*, Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials, Barcelona, 1980, vol. I, págs. 68-70, quienes resaltan la imposibilidad de una buena coordinación en los P. D. T. C. y los reducen, para ser operativos, a meros esquemas de ordenación global de recursos. Por el contrario, destacan su acierto JOSÉ MARTÍN BLANCO:

sea como tanteo, otros modelos de planteamiento más pegados a los intereses de los sectores afectados.

Para no alargarnos, conviene señalar que el proceso de consolidación de la Administración vasca se ha visto fortalecido con el Decreto de 9 de junio de 1980 que aprueba el Reglamento Orgánico del Departamento de Trabajo (29), que apunta la distribución territorial de las competencias de este Departamento. El Decreto de la misma fecha que organiza la estructura del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos (30), modificado por Decreto de 24 de noviembre de 1980 (31), tiene también gran importancia porque en aplicación del art. 10.32 del Estatuto regula el órgano gestor de los Ferrocarriles Vascos, la Comisión de Transportes del País Vasco y da nueva estructura al Consorcio de Transportes de Vizcaya. Finalmente, el Decreto de 22 de septiembre de 1980 (32) creó la Comisión Interdepartamental de Energía Nuclear, cuyo preámbulo advierte expresamente que tiene como misión estudiar la repercusión de la construcción de la central nuclear de Lemóniz hasta tanto el País Vasco pueda ejercer competencias en esta materia.

Con estos elementos, aún poco desarrollados, no se puede detectar si la futura Administración autonómica vasca se organizará siguiendo un modelo foralista-provincial o, por el contrario, tenderá a reforzar las instituciones comunes de la Comunidad, que es una disyuntiva que el Estatuto no ha querido dejar cerrada (33). Es una cuestión que habría de resolver el Parlamento en aplicación del artículo 24 del Estatuto, y hasta ahora el Gobierno se ha limitado, a través de Reglamentos Orgánicos de algunos Departamentos, a establecer una distribución provisional que apunta, a mi juicio, a una filosofía poco respetuosa con los territorios históricos y —en términos más claros— con los municipios. Pero aún es prematuro sacar conclusiones cerradas.

El tema de las transferencias ha sufrido, como se sabe, diversos avatares de origen claramente político. En principio, la Comunidad Autónoma contaba,

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación en la nueva Ley del Suelo, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975, y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y LUCIANO PAREJO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 1979, vol. I, páginas 222-225.

(29) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 7, 20 de junio de 1980.

(30) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 8, 3 de julio de 1980.

(31) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 26, 31 de diciembre de 1980.

(32) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 16, 6 de octubre de 1980.

(33) Consúltase la espléndida monografía de RAMÓN MARTÍN MATEO: «Administración autonómica de Euskadi», en *Revista de Administración Pública*, núm. 91, enero-abril 1980, págs. 75-106, que es la mejor aproximación al tema de la distribución interna de competencias en el seno de la Comunidad Autónoma.

al constituirse, con las competencias anteriormente traspasadas al Consejo General Vasco, como estableció la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto. Pero la negociación de los restantes traspasos se encontró materialmente estancada y ello a pesar de que esa misma Disposición Transitoria ordenaba la constitución de una Comisión mixta con el Estado en el plazo máximo de un mes después de formarse el Gobierno vasco. La Comisión, pues, se constituyó (34), pero ya es significativo que el Decreto que fijaba las normas de traspaso de servicios y el funcionamiento de la Comisión no se aprobara hasta finales de septiembre y no se publicara en el *B.O.E.* hasta comenzar el mes de noviembre (35).

Solamente hasta que regresaron a las Cortes los parlamentarios del PNV —que las habían abandonado como medio de presión para exigir la aplicación del Estatuto— no se iniciaron realmente las negociaciones sobre traspasos de servicios y hasta que el *lendakari* Garaicoechea se entrevistó en Madrid con el Rey y con el Presidente Suárez (y posteriormente Suárez viajó al País Vasco) no se dió por concluido el enfrentamiento entre el Gobierno del Estado y el Ejecutivo de la Comunidad, que era el requisito para comenzar los traspasos. Pero después de esta aproximación el ritmo de transferencias se ha llevado de forma aceptable.

Hay que tener en cuenta, como acabamos de ver, que al nacer la Comunidad Autónoma ésta contaba ya con las siguientes competencias y servicios transferidos: extensión agraria, investigación agraria, denominaciones de origen, registro industrial, instalación y ampliación de industrias, metrología, certámenes automovilísticos, estadística industrial, acción concertada, polígonos de preferente localización, certámenes feriales, intervención sobre precios, disciplina de mercado, reforma de estructuras comerciales, comercio interior, urbanismo (36), régimen local, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, transportes (37), sanidad vegetal, capacitación agraria, sanidad y trabajo (38). Estas competencias empezaron a ejercerse, respectivamente, el 1 de noviembre de 1978 (las del Real Decreto 1.981/1978),

(34) Decreto de 19 de mayo de 1980, designando y convocando a los representantes del Gobierno vasco en la Comisión Mixta (*Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 3, 28 de mayo de 1980).

(35) Real Decreto 2.339/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 263, 1 de noviembre de 1980).

(36) Real Decreto 1.981/1978, de 15 de julio (*B. O. E.*, núm. 199, de 21 de agosto de 1978).

(37) Real Decreto 2.488/1978, de 25 de agosto (*B. O. E.*, núm. 256, 26 de octubre 1978).

(38) Real Decreto 2.209/1979, de 7 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 227, 21 de septiembre 1979).

el 15 de diciembre del mismo año (los del Real Decreto 2.488/1978) y, por último, el 1 de octubre de 1979 (Real Decreto 2.209/1979).

Con este amplio abanico de competencias ya transferidas, la negociación entre el Gobierno vasco y la Administración estatal se había de desarrollar en dos direcciones: dotar de funcionarios, medios materiales y presupuestos a las ya transferidas y aumentarlas con otras nuevas en el marco del artículo 10 del Estatuto. El resultado, como se verá a continuación, ha ido hasta ahora más en la primera dirección que en la segunda.

El primer Decreto de traspasos acordado en la Comisión mixta en el 2.362/1980, de 4 de noviembre (39), viene a complementar las competencias laborales ya transferidas, pues traspasa todo lo referente a mediación, arbitraje y conciliación, según lo previsto en el artículo 12.2 del Estatuto. Se trata, pues, solamente de servicios cuya ejecución corresponde al País Vasco en el marco de la legislación del Estado y se trata de la única transferencia de este tipo.

En el marco de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma que ya habían sido transferidas al ente preautonómico, por lo que solamente es necesario traspasar los servicios, la Comisión Mixta ha avanzado en los siguientes campos: capacitación y extensión agraria (40); denominaciones de origen (41), sanidad vegetal (42), investigación agraria (que se amplía en relación con lo ya transferido) (43), sanidad y asistencia social (la primera, es solamente de desarrollo legislativo y ejecutivo por parte de la Comunidad Autónoma) (44) y ordenación del territorio y del litoral y urbanismo (45).

Por último, tenemos un tercer grupo de materias que, habiendo sido atribuidas como exclusivas por el Estatuto, no fueron transferidas en su momento

(39) *B. O. E.*, núm. 267, 6 de noviembre de 1980.

(40) Real Decreto 2.709/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 304, 19 de diciembre de 1980). Las competencias habían sido transferidas por las Reales Decretos 1.891/1978 y 2.209/1979, ya citados.

(41) Real Decreto 2.751/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 306, 22 de diciembre de 1980). Se transfirió la competencia en el mismo Real Decreto 1.981/1978.

(42) Real Decreto 2.752/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 306, 22 de diciembre de 1980). Transferida por el Real Decreto 2.209/1979, ya citado.

(43) Real Decreto 2.756/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 307, 23 de diciembre de 1980). Las competencias iniciales fueron transferidas por el Real Decreto 1.981/1978.

(44) Real Decreto 2.768/1980, de 27 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 311, 27 de diciembre de 1980). La sanidad fue transferida mediante el Real Decreto 2.209/1979.

(45) Real Decreto 2.581/1980, de 21 de noviembre (*B. O. E.*, núm. 291, 4 de diciembre de 1980). El Consejo General Vasco recibió estas competencias por medio del Real Decreto 1.981/1978.

al Consejo General Vasco. Este grupo está integrado por: los laboratorios de ensayos e investigaciones «L. José de Tarrónategui», del que se traspasan todas las competencias y titularidades estatales en virtud del artículo 10.16 (investigación científica y técnica) del Estatuto (46), conservación de la naturaleza entendida como los servicios que realiza ICONA (47), carreteras interiores de la Comunidad Autónoma y ejecución de la legislación estatal en las restantes (48), y enseñanza (49).

Por otra parte, para los derechos adquiridos de los funcionarios que todos estos Decretos transfieren al País Vasco —que en parte estaban ya recogidos en el artículo octavo del Real Decreto 2.339/1980, de 26 de septiembre que fijaba las normas de traspasos— se ha dictado el Real Decreto 2.545/1980, de 21 de noviembre (50) que recuerda la igualdad de derechos de los funcionarios transferidos con los restantes miembros de sus Cuerpos y Escalas y su permanencia a la MUFACE. Todo ello es aplicable, como se recordará más adelante a los funcionarios adscritos a la Generalitat de Cataluña (51).

Para concluir la crónica del nacimiento de la Comunidad Autónoma vasca vamos a hacer una sucinta referencia a los principales contenciosos que ya han surgido. En forma necesariamente sintética vamos a dar repaso a los siguientes: la inmunidad de los miembros del Parlamento autónomo, el Decreto de Gobernadores Generales (que también afecta a la Generalitat catalana), las primeras peticiones de reforma del Estatuto y el único recurso de inconstitucionalidad suscitado frente a la normativa del Gobierno vasco.

El tema de la inmunidad de los miembros del Parlamento vasco ha surgido a causa del procesamiento y encarcelamiento (anterior a las elecciones) de algún parlamentario de la coalición Herri Batasuna. Se trata de una de las cuestiones que más se han debatido en la Cámara, cuyo presidente ha expuesto los perfiles del problema incluso en la prensa (52). Así se han aprobado algunas proposiciones no de ley y mientras la Audiencia Nacional

(46) Real Decreto 2.596/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 293, 6 de diciembre de 1980).

(47) Real Decreto 2.761/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 308, 24 de diciembre de 1980).

(48) Real Decreto 2.769/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 311, 27 de diciembre de 1980).

(49) Real Decreto 2.808/1980, de 26 de septiembre (*B. O. E.*, núm. 314, 31 de diciembre de 1980).

(50) *B. O. E.*, núm. 283, 25 de noviembre de 1980.

(51) Véase JOSÉ MANUEL CASTELLS: *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*, Erein, San Sebastián, 1980.

(52) JUAN JOSÉ PUJANA: «De la inviolabilidad e inmunidad del Parlamento vasco», en *El País*, 11 de octubre de 1980.

ha negado, el 21 de julio de 1980, inmunidad a los parlamentarios de la Comunidad, posteriormente aplazó la vista del juicio de un parlamentario hasta tanto se resuelva la situación conflictiva.

La situación no se resolverá hasta tanto se sepa el destino que correrá una proposición de ley que el Parlamento vasco, en su sesión de 26 de noviembre de 1980, acordó remitir a las Cortes Generales. Pero en principio cabe apuntar que lo que está en juego es la ampliación de la noción de competencia, y no de jerarquía, hasta el *status* de los parlamentarios vascos. Pues si las leyes de los Parlamentos autonómicos tienen el mismo riesgo jerárquico que las leyes estatales, las personas que las han producido pueden gozar de los mismos privilegios que los parlamentarios de las Cortes Generales. A ello apunta, correctamente el artículo 26.6 del Estatuto aunque a algunos partidos puede parecer insuficiente.

Otro problema que también ha enturbiado la institucionalización autonómica (aunque ha tenido quizá menos resonancia que en Cataluña) ha sido la creación de delegados del Gobierno en cada Comunidad, lo que se ha realizado por medio del Real Decreto 2.238/1980, de 10 de octubre (53). Hay que tener en cuenta, por otra parte, que en el caso concreto del País Vasco existía el reciente antecedente del delegado especial del Gobierno para la Seguridad creado antes de constituirse la Comunidad Autónoma, pero que ha seguido ejerciendo sus funciones posteriormente (54).

Los puntos conflictivos del Real Decreto 2.238/1980 radican, fundamentalmente, en la denominación del gobernador general y en la precedencia protocolaria que se le asigne (por delante del Presidente del Parlamento autonómico). Por el contrario, las facultades de coordinación de la Administración periférica del Estado y de representante del Gobierno no parecen haber suscitado mayores discrepancias. Por ello, cabría hablar de una cierta insensibilidad del Gobierno central que ocasiona conflictos innecesarios en sus relaciones con las Comunidades Autónomas que consideran ofensivo que se dé preeminencia protocolaria a un funcionario estatal ante el Presidente del Parlamento y que considera que la denominación tiene resabios coloniales.

Porque el verdadero problema no radica en los conceptos innecesarios y ofensivos, sino en determinar si un simple Decreto es la fórmula jurídica más adecuada para desarrollar una figura establecida en la Constitución. Parece claro, como ha señalado con acierto Linde Paniagua, que había que recurrir

(53) *B. O. E.*, núm. 254, 22 de octubre de 1980.

(54) Real Decreto 190/1980, de 1 de febrero (*B. O. E.*, núm. 29, 2 de febrero de 1980). Para los problemas protocolarios generados por la relación de este delegado especial con el *lendakari*, véase *El País* 31 de julio de 1980, que proporciona mejor información que la prensa local.

a una ley para evitar la degradación de una figura que puede sufrir vaivenes según el partido que gobierne (55). Pero además la figura del delegado del Gobierno requeriría mayores precisiones dada la complejidad de sus funciones: relaciones con el régimen local hasta tanto se resuelva el polémico punto 4 del artículo 10 del Estatuto, clarificar la falta de legitimación del delegado en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, etc.

Tampoco está aclarado el tema de las competencias laborales de la Comunidad Autónoma vasca. A finales del pasado noviembre se informó en la prensa que el consejero de Trabajo del Gobierno vasco estaba estudiando la reforma del Estatuto con objeto de recabar capacidad legislativa en materia laboral, ya que el artículo 12 atribuye al País Vasco la ejecución de la legislación estatal, lo que es coherente con el artículo 149.1.7.º de la Constitución. La argumentación del consejero de Trabajo, según la prensa (56), es impecable: el Gobierno vasco tiene escasas posibilidades de maniobrar con el margen que le proporcionan el artículo 12.2 del Estatuto y el 83.2 del Estatuto de los Trabajadores. Asimismo es impecable la alternativa que se ofrece; o reformar el Estatuto o promulgar una Ley Orgánica a iniciativa del Parlamento vasco.

Aunque de una información periodística no se pueden desprender muchos matices jurídicos, es lógico pensar que el reclamar competencia exclusiva se asienta en las posibilidades que otorga el artículo 150.2 de transferir o delegar a las Comunidades Autónomas facultades de titularidad estatal o, en todo caso, de conferir a aquéllos facultades legislativas en el marco de una ley estatal. Sin embargo, la doctrina se muestra remisa a atribuir la legislación laboral a las Comunidades. Así, De la Villa y Desdentado consideran que el artículo 150 de la Constitución sólo se puede interpretar desde la premisa de la existencia de una esfera de competencias estatales intrans-

(55) ENRIQUE LINDE PANIAGUA: «El delegado del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 255-286. Se trata, con mucho, del mejor estudio monográfico sobre el tema, aunque, como todos los que se citan en esta nota, es anterior al Decreto que comentamos. Véase también MARÍA ANTONIA CALVO: «El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 5, invierno 1979-1980, páginas 121-127; AQUILINO GONZÁLEZ HERNANDO: *El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, Ministerio del Interior, Madrid, 1980; FERNANDO DÍAZ DE LIAÑO y ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR: «Notas para un estatuto del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 187, julio-septiembre 1980, págs. 45-94, y A. FERRERO PÉREZ: «Los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Certamen*, núm. 452, 31 de julio de 1980.

(56) *La Gaceta del Norte*, 30 de noviembre de 1980.

feribles por naturaleza, por lo que las Comunidades Autónomas no pueden obtener competencias en ninguna de las materias laborales constitucionalizadas (57).

Casas Baamonde matiza más y admite la probabilidad de que el País Vasco y Cataluña obtengan las transferencias facultades legislativas no sujetas a ley orgánica, aunque ambas Comunidades Autónomas podrían llegar a obtener competencias exclusivas en materias indirectamente laborales (58).

Sin que haya trascendido a la prensa, hay que señalar, para acabar lo relativo a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que, según informa un edicto del Tribunal Constitucional publicado en el *Boletín Oficial del País Vasco* (59), el Gobierno ha entablado conflicto constitucional positivo de competencia del Estado frente a la Comunidad Autónoma en relación a cinco artículos del Decreto de 20 de agosto de 1980 que regula la Comisión de Precios de Euskadi y sus Comisiones Delegadas (60). Los artículos impugnados regulan el régimen de precios autorizados o comunicados y el Decreto se basaba en las competencias exclusivas de comercio interior atribuidas por el artículo 10.27 del Estatuto.

Sin entrar a juzgar un tema que está en sede jurisdiccional, conviene señalar que, por una parte, la Constitución no trata para nada lo relativo a precios, pues difícilmente su régimen administrativo puede considerarse encuadrado en la competencia exclusiva del artículo 149.1.13.º (bases y coordinación de la planificación). Parece que estamos ante una competencia concurrente, modulada por dicho punto 13 del artículo 149.1 y por lo que establezca cada Estatuto. Ahora bien, en el caso vasco la norma estatutaria es sumamente precisa: «Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios...» (art. 10.27). Por consiguiente, la resolución del Tribunal Constitucional habría de dirigirse, fundamentalmente, a interpretar el alcan-

(57) LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y AURELIO DESDENTADO: «Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978», en *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, núm. 4, 1978, especialmente págs. 164-170.

(58) MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE: «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», en *Civitas. Revista Española de Derecho de Trabajo*, número 1, abril-junio 1980, págs. 15-49. Una posición más restrictiva se encuentra en MANUEL ALONSO OLEA: «El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Política Social*, núm. 121, enero-marzo 1979, págs. 41-74.

(59) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 1, 23 de enero de 1981.

(60) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 11, 3 de septiembre de 1980.

ce de la expresión «política general de precios» en conexión con la abundante legislación positiva existente (61).

Al finalizar el año parecen resueltos problemas de tanta envergadura como los conciertos económicos o la Junta de Seguridad, que estudiaremos detenidamente en la próxima crónica.

2.2.2. *Cataluña*

El proceso autonómico catalán va totalmente emparejado a la Generalitat provisional (62). En agosto de 1977 ya se constituyó, en el seno de la Asamblea de Parlamentarios, la llamada «Comisión de los Veinte», encargada de redactar el anteproyecto de Estatuto. Aunque jurídicamente esta Comisión no guardaba ninguna relación con la Generalitat provisional, fue reconocida posteriormente por ésta, que se hizo cargo de sus gastos (63). En otoño de 1978 acabó la redacción del anteproyecto, denominado «de Sau», que fue finalmente aprobado el 29 de diciembre de ese año, de acuerdo con el procedimiento establecido por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución. Al igual que aconteció con el Estatuto vasco, la disolución de las Cortes Generales obligó a una nueva aprobación del proyecto, inmediatamente después de celebrarse las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979. Finalmente, el proyecto se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes* a mediados de junio de 1979 (64).

(61) Véanse J. A. MANZANEDO, J. HERNANDO y E. GÓMEZ-REINO: *Curso de Derecho administrativo económico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, págs. 593-644; JAVIER SALAS: «Ordenación de precios y responsabilidad administrativa», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, julio-septiembre 1974, págs. 227-239. Asimismo tienen interés JOAQUÍN TORNOS MAS: «Las sanciones en materia de disciplina de mercado», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13, abril-junio 1977, págs. 229-260 (el Decreto recurrido no regula esta cuestión), y RAFAEL GÓMEZ-FERRER: «Legislación estatal en materia de precios y concesiones de las Corporaciones locales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, septiembre-diciembre 1977, págs. 291-318 (sumamente aclaratorio del artículo décimo del Decreto, que no ha sido impugnado por el Gobierno).

(62) Véase ISIDRE MOLAS: «El proceso de restablecimiento de la Generalidad de Cataluña», en GUMERSINDO TRUJILLO (coord.): *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 519-529. También, JOAN PRATS: «Crónica legislativa de la Generalitat provisional», en *Administració Pública*, número 2, diciembre 1978, págs. 205-232.

(63) Orden de 6 de octubre de 1978 (reproducida en *Generalitat de Catalunya. Disposicions i resolucions. 29 setembre 1977-31 desembre 1978*, Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1979, pág. 183).

(64) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie H, núm. 9-I, 12 de junio de 1979.

La tramitación del proyecto en el Congreso de los Diputados no se desarrolló con la tensión que arrastraba el Estatuto vasco. A principios de agosto de 1979 concluyó su informe la ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional de la Cámara con la asistencia de parlamentarios de Cataluña (65), la cual aprobó finalmente el dictamen al acabar ese mismo mes de agosto (66). La convocatoria del referéndum, simultáneamente al del País Vasco, provocó las reservas que ya hemos analizado y el resultado de la consulta mostró no mucho más entusiasmo que en el País Vasco. En efecto, el 25 de octubre de 1978 los electores catalanes —con una participación del 60,1 por 100— dijeron sí al Estatuto en una proporción del 88,1 por 100 (2.322.355 electores) frente a 205.175 votos negativos (67). Una participación prácticamente igual a la del País Vasco y un porcentaje de votos afirmativos curiosamente inferior en Cataluña revelan una actitud bastante semejante ante las normas estatutarias que venía a devolver la autonomía a estas nacionalidades.

Las elecciones para constituir el Parlament arrojaron algunas sorpresas, pues también en Cataluña triunfaron los nacionalistas distanciándose un tanto de las tendencias electorales anteriores (68). Evidentemente la nota más llamativa fue la consolidación de Convergència Democràtica con 754.749

(65) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H*, núm. 9-I-1, 11 de agosto de 1979.

(66) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H*, núm. 9-II, 24 de agosto de 1979.

(67) Véase EQUIPO DE SOCIOLOGÍA ELECTORAL: «El referéndum del Estatuto de autonomía en Cataluña», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 12, noviembre-diciembre 1979, págs. 197-213; FERNANDO OLLERO BUTLER: «El referéndum para la autonomía de Cataluña», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 5, invierno 1979-1980, págs. 213-225; ROSA VIRÓS: «Els resultants a les comarques de Catalunya», y EUGÈNIA SALVADOR I MENCERRE y RAMÓN M. CANALS I RAMÓN: «Els resultats als barris de Barcelona», ambos trabajos en *Taula de Canvi*, número extraordinario, 2 mayo 1980, págs. 233-242 y 243-253, respectivamente.

(68) Véase EQUIPO DE SOCIOLOGÍA ELECTORAL: «Las elecciones parlamentarias del 20 de marzo de 1980», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 14, marzo-abril 1980, págs. 195-219; FERNANDO OLLERO BUTLER: «Elecciones al Parlamento catalán», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 6, primavera 1980, págs. 181-187. Hay interesantes valoraciones políticas de los resultados en JOAN BOTELLA y JORDI CAPÓ: «La elección del Parlamento de Cataluña: marzo es el mes más cruel», y JUAN CARLOS LOSADA: «La izquierda ante las elecciones al Parlament de Catalunya», ambos trabajos en *Argumentos*, núm. 34, mayo 1980, páginas 25-27 y 28-29, respectivamente. Asimismo hay una completísima información estadística en *Comunicación. Boletín interno del PSUC*, núm. 2, 10 de abril de 1980, págs. 11-53.

votos y 43 diputados que registró 271.317 votos más que en las legislativas de 1979. Por el contrario, el PSC-PSOE (608.195 votos y 33 escaños) perdió 267.335 votos en el plazo de un año, igual que UCD (570.858 votos y 18 parlamentarios). En cambio, el PSUC se mantuvo prácticamente igual y Esquerra Republicana avanzó con 117.818 votos, lo que le ha proporcionado una posición arbitral con sus 14 diputados. Finalmente, el Partido Socialista de Andalucía obtuvo dos escaños que tuvo que arrebatarse trabajosamente a Solidaridad Catalana, muy próxima a Alianza Popular.

La formación del Gobierno autonómico resultó más trabajosa que en el País Vasco. La composición del Parlament permitía diversas combinaciones teóricas, aunque emergió finalmente un bloque nacionalista más bien conservador (CD y ER), al que se sumó con sus votos UCD. Sin embargo, el candidato Jordi Pujol no logró la mayoría absoluta que exige la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto, por lo que hubo que someterse a una segunda votación de investidura en la que ya fue votado por sus aliados (69).

La organización institucional de la Cataluña autónoma (70) se ha realizado a un ritmo más intenso que en el País Vasco. En pocos meses se ha procedido a una reorganización completa de la estructura administrativa de la Generalitat provisional, y ha comenzado por el Decreto de 8 de mayo de 1980, al que han seguido una multitud de normas de reestructuración de casi todos sus Departamentos. Todo ello, sin embargo, se realiza siempre de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interior de 18 de marzo de 1978 (71). A primera vista, puede parecer que la obra administrativa del Gobierno catalán es más reducida que la del Ejecutivo del País Vasco, que ya hemos analizado. Pero hay que tener como punto de partida la acertada opinión de Javier Salas, para quien la Administración autonómica catalana carece de facultad reglamentaria sin la previa habilitación de una ley de la Comunidad o delegación del Parlament incluso en los casos en que se atribuya a la Generalitat el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado (72), lo que no se puede proclamar con la misma nitidez del Go-

(69) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 4, 22 de abril de 1980, núm. 5, 24 de abril de 1980.

(70) Sobre las instituciones políticas autonómicas, véase el número extraordinario de *Taula de Canvi* ya citado, especialmente los trabajos de Manuel Gerpe, Josep Benet y Francesc de Carreras. También la cuarta jornada de *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, con estudios de Manuel Gerpe, Ismael E. Pitarch, Miguel Angel Aparicio, Josep María Puig Salellas, Jordi Capó, Antoni Monreal y Joan Vintró.

(71) Recogido en *Generalitat de Catalunya. Disposicions...*, cit., págs. 43-47.

(72) JAVIER SALAS: «Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya», en

bierno vasco que al amparo de reglamentos orgánicos de sus Departamentos ha invadido competencias del Parlamento.

Este proceso de institucionalización ha tomado en Cataluña un cariz sumamente original y positivo porque los artículos 108 y 109 del Reglamento del Parlament (73) ha establecido que en materias que afectan a la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa se puede ejercer por el conjunto de los Grupos Parlamentarios si así lo decide la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces. En este caso la aprobación de estas leyes requiere una votación de conjunto con el voto favorable de la mayoría absoluta. Tal procedimiento facilita el acuerdo de todos los partidos en torno a la estructuración política de la Generalitat y ya ha tenido ocasión de ponerse a prueba porque el proyecto de Ley de creación del *Consell Consultiu de la Generalitat* remitido a la Cámara el 31 de julio de 1980 (74) fue retirado (75) después del debate sobre la orientación general del *Consell Executiu* que el Reglamento ordena celebrar al comenzar cada período de sesiones y del que salió, por unanimidad, la siguiente resolución: «Demanem a tots els Grups parlamentaris que, d'acord amb el que estableix l'article 108 del Reglament, es prengui la iniciativa legislativa conjunta per a la redacció dels projectes de lleis bàsiques previstes en l'Estatut de Catalunya» (76). Cuando el parlamentarismo se caracteriza ya por el monopolio legislativo del poder ejecutivo, una cláusula de esta naturaleza, cumplida tanto por el Parlamento como por el Gobierno, introduce elementos democratizadores muy positivos al proceso de reconstrucción autonómica de Cataluña.

El Parlament catalán ha desarrollado, en ocho meses escasos de existencia, una actividad notable que constituye, a mi juicio, lo más sobresaliente de la recién constituida Comunidad Autónoma. Su primera labor, rápidamente culminada, ha sido dotarse de un Reglamento sumamente inte-

Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 205, enero-marzo 1980, págs. 9-60. Hay versión catalana en *Taula de Canvi*, número extraordinario cit., págs. 112-156.

(73) *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 7, 29 de julio de 1980. Esta norma, como todas las que afectan a Cataluña, se encuentra recogida en la completísima recopilación de FRANCISCO LLISSET BORRELL y JOSÉ RAMÓN PARADA: *Leyes políticas y administrativas de Cataluña*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1980.

(74) *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 9, 12 de septiembre de 1980.

(75) Decreto 181/1980, de 3 de octubre (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 87, 15 de octubre de 1980).

(76) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 18, 2 de octubre de 1980, pág. 506.

resante. En la sesión de 24 de abril se eligió la Comisión de Reglamento (77) que comenzó a trabajar inmediatamente, de modo que a principios de junio se contaba ya con un proyecto (78) aprobado en la sesión del 22 de julio de 1980 (79). Comentar el Reglamento del Parlament requiere un estudio muy extenso que no podemos hacer ahora, pero sí cabe señalar brevemente, y como aportaciones más originales y progresivas, una buena regulación de la Junta de Portavoces; la distribución proporcional de la presidencia de las Comisiones (el capítulo de las Comisiones ha sido sustancialmente mejorado con relación al proyecto); la iniciativa legislativa compartida por todos los grupos parlamentarios, ya comentada, procedimiento que también se aplica a la reforma del Estatuto de autonomía; la tramitación de proyectos en lectura única ante el Pleno; el debate sobre la orientación política general del *Consell Executiu* a celebrar al comienzo del período de sesiones en septiembre, y, finalmente, las sanciones a los diputados por ausencias reiteradas. Se trata de un Reglamento que, como se observa a primera vista, refuerza los rasgos parlamentarios de las instituciones autonómicas catalanas, lo que contribuye a la evidente vitalidad de que disfruta el poder legislativo de la Comunidad. Si este Reglamento no contuviera instrumentos nuevos de control y de impulso de la acción política, como son el debate anual sobre la orientación general del Gobierno y las facilidades para «consensuar» las normas institucionales básicas, el Parlament catalán no habría podido hacerse cargo de la reordenación institucional de Cataluña donde su protagonismo es evidente, como hemos visto anteriormente. Y ello tanto más cuanto que, sin disponer de poderes reglamentarios propios, el *Consell Executiu* disponía *ab initio* de una completa estructura organizativa y de potestades autoorganizativas derivadas del Reglamento de Régimen Interior de la Generalitat provisional. En este sentido cabe concluir que el Gobierno catalán ha sido más respetuoso que el vasco con las limitaciones que conlleva su potestad reglamentaria.

La actividad legislativa tiene indudable alcance en los escasos meses de funcionamiento de la Cámara. Han sido aprobadas las siguientes normas: Ley 1/1980, de 12 de junio, por la que se declara fiesta nacional el 11 de

(77) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 5, 24 de abril de 1980, pág. 68.

(78) *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 1, 12 de junio de 1980.

(79) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 9, 22 de julio de 1980. El Reglamento ha sido publicado en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 7, 29 de julio de 1980. Asimismo hay edición, conjunta con el Estatuto, realizada por el Servicio de Publicaciones del Parlament, Barcelona, 1980.

septiembre (80), que fue propuesta por todos los grupos de la Cámara; Ley 2/1980, de 29 de julio, de concesión de un crédito extraordinario al presupuesto de 1979 (81); Ley 3/1980, de 29 de julio, de un suplemento de crédito al presupuesto de 1979 (82); Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo (83); Ley 5/1980, de 17 de diciembre, de presupuesto de la Generalitat para 1980 (84), y Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat (85), propuesta en su momento por el grupo parlamentario socialista y de la que nos ocuparemos más adelante. Una legislación que además de las cuestiones presupuestarias ha incidido en importantes campos cuya regulación corresponden en exclusiva a Cataluña, como el urbanismo y suelo y el régimen local. Asimismo están en transición actualmente, entre otros, los proyectos de Ley de Bibliotecas (86), de Desarrollo Legislativo sobre evacuación y tratamiento de aguas residuales (87) y la importante proposición de Ley del Consejo Consultivo de la Generalitat (88).

La Generalitat —cuyo Gobierno no ha tenido una relación tan conflictiva con el del Estado como ha ocurrido con el País Vasco— se dispuso a

(80) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 70, 25 de junio de 1980. La discusión parlamentaria en *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 8, 12 de junio de 1980. Esta ley, como preceptúa el artículo 33 del Estatuto, se publicó también en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 239, 4 de octubre de 1980.

(81) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 77, 6 de agosto de 1980. La discusión en *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 12, 29 de julio de 1980. Al acabar 1980 esta ley, como las posteriores, no ha sido publicada aún en el *B. O. E.*

(82) *Ibidem*.

(83) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 100, 16 de diciembre de 1980. La discusión, en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 26, 4 de diciembre de 1980. Sobre las competencias urbanísticas de la Generalitat, véanse ENRIC ARGULLOL: «Preautonomía y traspaso de competencias: la Generalitat de Cataluña y sus funciones en materia de urbanismo», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 61, enero-febrero 1979, págs. 39-70, y CARLES PAREJA: «L'organització administrativa de l'urbanisme a Catalunya», en *Administració Pública*, núm. 2, diciembre 1978, págs. 183-191.

(84) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 103, 29 de diciembre de 1980. La discusión parlamentaria, en *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, número 27, 9 de diciembre de 1980.

(85) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 104, 30-31 de diciembre de 1980. Discusión parlamentaria, en *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, número 28, 10 de diciembre de 1980.

(86) *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 10, 10 de octubre de 1980.

(87) *Ibidem*, núm. 14, 2 de diciembre de 1980.

(88) *Ibidem*, núm. 13, 21 de noviembre de 1980.

preparar las transferencias de servicios inmediatamente después de constituir la Comisión Mixta. Con relativa rapidez se promulgó el Decreto conteniendo las normas de traspaso de servicios y de funcionamiento de la Comisión (89) que fue complementado posteriormente, por parte catalana, con unas instrucciones específicas recogidas en una Orden de 31 de octubre de 1980 (90). Por otra parte, como ha ocurrido con las transferencias vascas —aunque con mayor celeridad— la Comisión Mixta ha traspasado servicios que estaban asumidos anteriormente por la Generalitat provisional y que le habían sido atribuidos en la Disposición Transitoria Sexta del Estatuto.

Según la naturaleza jurídica de las competencias transferidas, la Generalitat ha recibido los siguientes servicios que el ente autonómico gestiona en exclusiva, incluida la legislación: juventud (estudio de los problemas juveniles, fomento de la cooperación juvenil, apoyo al asociacionismo juvenil, gestión de las Casas de la Juventud y de las instalaciones de la Red Nacional de Albergues) (91); cultura física y deporte (92); carreteras catalanas (titularidad de carreteras estatales) (93); asistencia social (Fondo Nacional de Asistencia Social) (94); conservación de la naturaleza (ICONA) (95); facultades sobre los mozos de escuadra de Barcelona (96). Estas competencias no estaban hasta ahora transferidas, lo que supone que además de la titularidad de los servicios traspasados la Generalitat cuenta con la base material para legislar sobre tales materias, pues si bien no cabe duda, como precisa Salas, que desde la constitución del Parlament la Comunidad Autónoma catalana estaba facultada para legislar, sus normas serían papel mojado por carecer de medios materiales para su efectividad (97). Además, como competencia también exclusiva la Generalitat ha recibido la titularidad

(89) Real Decreto 1.666/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 207, 28 de agosto de 1980).

(90) Orden de 31 de octubre de 1980 (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, número 91, 5 de noviembre de 1980).

(91) Real Decreto 1.667/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 208, 29 de agosto de 1980).

(92) Real Decreto 1.668/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 208, 29 de agosto de 1980).

(93) Real Decreto 1.943/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 243, 9 de octubre de 1980).

(94) Real Decreto 1.949/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 243, 9 de octubre de 1980).

(95) Real Decreto 1.950/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 243, 9 de octubre de 1980).

(96) Real Decreto 2.579/1980, de 24 de octubre (*B. O. E.*, núm. 291, 4 de diciembre de 1980).

(97) «Los poderes normativos...», cit.

de los servicios de ferias internas, reforma de estructuras comerciales y disciplina de mercado, que gestionaba ya en virtud del Real Decreto 1.386/1978, de 23 de junio (98).

En materias sobre las que la Generalitat tiene competencias de ejecución de la legislación estatal, se han transferido, por primera vez: mediación, arbitraje y conciliación (IMAC) (99); Instituto Social del Tiempo Libre (100), y servicios de formación cooperativa (101). Además, se ha acordado el traspaso definitivo de los siguientes servicios que ya gestionaba la Generalitat provisional: bibliotecas de titularidad estatal (102) y para el desarrollo legislativo y la gestión, todos los centros y servicios de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional (103).

Estos traspasos han ido acompañados de la transferencia de algunos otros bienes, como el patrimonio del INUR que va acompañado de todas las actuaciones urbanísticas gestionadas por esa entidad (104) y que es la base material del ya aludido proyecto de Ley de creación del Instituto Catalán del Suelo. Por otra parte, y no sin conflictos, los funcionarios han sido transferidos en virtud del Decreto que organiza el funcionamiento de la Comisión Mixta complementado con el ya citado Decreto 2.545/1980, de 25 de noviembre, que mantiene la igualdad de derechos de estos funcionarios.

Junto a las competencias, otro tema característico del breve período de régimen autónomo de Cataluña es la reorganización territorial, que enlaza necesariamente con la reforma del régimen local. Es sabido que todas las fuerzas catalanas han incluido en sus proyectos, desde el franquismo, el retorno a la división territorial establecida durante la República (105) y que era

(98) *B. O. E.*, núm. 150, 24 de junio de 1978. El Decreto de traspaso definitivo de servicios es el 2.687/1980, de 3 de octubre (*B. O. E.*, núm. 301, 16 de diciembre de 1980).

(99) Real Decreto 2.342/1980, de 3 de octubre (*B. O. E.*, núm. 264, 3 de noviembre de 1980).

(100) Real Decreto 2.688/1980, de 4 de diciembre (*B. O. E.*, núm. 301, 16 de diciembre de 1980).

(101) Real Decreto 2.774/1980, de 22 de diciembre (*B. O. E.*, núm. 312, 29 de diciembre de 1980).

(102) Real Decreto 1.676/1980, de 31 de julio (*B. O. E.*, núm. 210, 1 de septiembre de 1980). Anteriormente, esta gestión había sido transferida por el Real Decreto 2.210/1979, de 7 de septiembre (*B. O. E.*, 21 de septiembre de 1979).

(103) Véase la nota 90.

(104) Real Decreto 1.503/1980, de 20 de junio (*B. O. E.*, núm. 174, 21 de julio de 1980).

(105) Véase, por todos, GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya*, Congrés de Cultura Catalana, Seix Barral, Barcelona, 1977 (ed. facsímil),

una cuestión sumamente estudiada aún antes de la Generalitat provisional (106).

División territorial y coordinación local han estado presentes en los debates políticos desde que se constituyó el Parlament (107). En el discurso de presentación de su programa ante la Cámara, el señor Pujol ya anunció el propósito de su partido de transferir a la Generalitat las competencias de las Diputaciones Provinciales como primer paso de la nueva organización territorial del Principado, lo que se resumía en pocas palabras:

La nostra política perseguirà un triple objectiu, traspessar ràpidament la totalitat dels serveis i les competències de les Diputacions a le Generalitat; preparar la nova estructura territorial de Catalunya, i, mentres tant, utilitzar, sota ple control de la Generalitat, les estructures del treball de les actuals Diputacions (108).

Casi simultáneamente se produjo un conflicto entre la Generalitat y la Diputación Provincial de Barcelona, de mayoría socialista, iniciado por el problema de la elección de su presidente, pues en la etapa preautonómica iba emparejado a la presidencia de la Generalitat provisional. A partir de esta cuestión el problema se fue ensanchando (bienes de la Diputación utilizables por la Generalitat, ritmo de las transferencias, nombramiento de los directivos) pues lo que estaba en juego era la cuasi subordinación material de la Generalitat a la Diputación.

El problema se ha solventado, finalmente, con la proposición de los socialistas de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Provinciales, citada anteriormente. Una ley que requiere un comentario monográfico y que ha sido considerado inconstitucional por la UCD catalana, aunque no se tienen aún noticias de que se haya interpuesto recurso. También se han tratado de adelantar las elecciones municipales, y así, mediante el De-

y JOSEP MIR BIGO: «La divisió territorial de Catalunya: plantejament de la comarca en la Segona República», en *Administració Pública*, núm. 2, diciembre 1978, págs. 31-57.

(106) CONGRES DE CULTURA CATALANA: «Document de treball de l'àmbit d'institucions», en *Taula de Canvi*, núm. 7, septiembre-octubre 1977, págs. 74-83.

(107) Véase: FRANCISCO LLISSET BORRELL: «La administración local en la Constitución y en el proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña», en *Información Comercial Española*, núm. 549, mayo 1979, págs. 109-112; JOSEP MIR BIGO: «Competències transferides a la Generalitat sobre els ens locals de Catalunya pel Reial Decret 2.115/1978, de 26 de julio», en *Administració Pública*, núm. 2, diciembre 1978, páginas 165-181, y ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA I LEGISLACIÓ DE CATALUNYA: «La reforma de l'Administració local de Catalunya», en *Revista Jurídica de Catalunya*, año 77, número 4, octubre-diciembre 1978, págs. 185-217.

(108) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 4, 22 de abril de 1980, página 20.

creto 237/1980, de 31 de octubre (109), el Gobierno catalán acordó remitir un proyecto de ley de elecciones anticipadas que fue retirado, sin embargo, mediante el Decreto 256/1980, de 28 de noviembre (110). El motivo aducido es que se trata de un proyecto incluido en el artículo 108 del Reglamento del Parlament, que debe ser «consensuado» por todos los grupos parlamentarios. Pero, a mi juicio, no hay fundamento constitucional ni estatutario para disolver los actuales Ayuntamientos, cuya existencia está protegida por la Constitución de forma que sólo una ley municipal podría establecer los supuestos de la disolución. Una ley del Parlament que regulara un supuesto singular de disolución de las Corporaciones municipales sería inconstitucional.

Ello no impide, lógicamente, que la Generalitat aplique el dudoso artículo 9.8 del Estatuto y que asuma las competencias de ejecución que derivan del régimen local hasta tanto el Parlament no legisle. Así lo ha hecho el Gobierno catalán a través de los Decretos 160/1980, de 19 de septiembre (111), y 328/1980, de 11 de diciembre (112), por lo que asumen todas las competencias sobre administración local y tutela financiera atribuidos hasta hoy a la Administración del Estado.

Todo esto va unido a la reorganización territorial de Cataluña (113), y a este fin el grupo parlamentario socialista presentó el 3 de junio de 1980 una moción en la que pedía la creación de una Comisión provisional encargada de realizar propuestas parlamentarias para la organización territorial de Cataluña (114). Esta moción fue discutida en la sesión del 12 de junio (115).

(109) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 97, de 3 de diciembre de 1980.

(110) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 98, de 10 de diciembre de 1980.

(111) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 84, de 23 de septiembre de 1980.

(112) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 110, de 4 de febrero de 1981.

(113) Véase: JOAN ALEMANY y JORDI BORJA: «L'organització territorial de Catalunya, avui», en *Boletín del Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials*, números 25-26, mayo-agosto 1980, págs. 75-97; PARTIT SOCIALISTA UNIFICAT DE CATALUNYA: *L'organització territorial i la recomarcalització de Catalunya*, Barcelona, 1980. Asimismo en el citado volumen *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, hay trabajos de Enric Argullol, Josep Maria Vilaseca, Felip Tallada, Tomás Pou, Antonio Carceller, Jaume Galofre, Jesús Massip y Alberto Figueroa.

(114) *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 1, 12 de junio de 1980, páginas 30-31.

(115) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 6, 12 de junio de 1980.

Finalmente, vamos a pasar revista a los principales conflictos que se han suscitado al aplicar el Estatuto. El primero, que quizá sea el que más resonancia ha tenido, es el que se refiere a las competencias de la Generalitat sobre las Cajas de Ahorros. El conflicto fue aprobado por el Decreto 145/1980, de 25 de agosto, sobre la dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorros (116) que otorgaba a la Generalitat la autorización para crear nuevas Cajas o para su fusión, así como para determinar las inversiones obligatorias y la autorización para efectuar determinadas clases de inversiones. Después de una larga negociación que no resultara positiva, el Gobierno presentó recurso de inconstitucionalidad que fue retirado inmediatamente después posiblemente tras un acuerdo con el *Consell Executiu*, acuerdo plasmado en un nuevo Decreto, el 303/1980, de 29 de diciembre (117), que desarrolla las competencias que corresponden a la Generalitat respecto a las Cajas de Ahorros. Este nuevo Decreto —auténtica «corrección de errores» del anterior, reduce el sujeto de aplicación a la Caja con sede social en Cataluña y se adecúa a lo que establece el Real Decreto 2.227/1977, de 29 de julio, así como reduce la suscripción de títulos emitidos en Cataluña a la calificación de «carácter prioritario».

Todo ello ha ido acompañado, además, de un Real Decreto, el 2.869/1980 (118), que establece las condiciones y orden de prioridad para la computabilidad de valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos, que en la práctica supone un respaldo al segundo Decreto del *Consell Executiu de la Generalitat* (119).

Otros conflictos, que no han desembocado en recursos de inconstitucionalidad, son el provocado por la ley de transferencia de las Diputaciones Provinciales y el proyecto de ley de creación de entidades profesionales agrarias (120). Este proyecto procede de una moción propuesta por el PSUC en el debate sobre política general de octubre del año pasado (121) e implica

(116) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 80, 27 de agosto de 1980.

(117) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 103, 29 de diciembre de 1980.

(118) *B. O. E.*, núm. 9, 10 de enero de 1981.

(119) El papel de las Cajas de Ahorros catalanas se comprende mejor si nos fijamos en el convenio suscrito por el *Consell Executiu* y las Cajas del Principado a finales de julio de 1980, que supone en la práctica establecer un tamiz entre estas entidades y los Ayuntamientos, cuya política de endeudamiento se ha de ver mediatizada y tutelada por el *Consell Executiu*.

(120) *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 16, 12 de diciembre de 1980.

(121) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 18, 2 de octubre de 1980. Véanse también las interpelaciones del PSC y del PSUC sobre el incumplimiento

—de ahí su conflictividad— la disolución de las Cámaras Agrarias, aunque habría que esperar su discusión y aprobación para proporcionar más información.

Para acabar la crónica de los conflictos, y con ello, la parte dedicada a la autonomía catalana en este trabajo, debe recordarse la incidencia del decreto que establece gobernadores generales en las Comunidades Autónomas. El análisis de este discutible decreto ya lo hemos realizado al tratar de la autonomía vasca, pero ahora interesa señalar que el Parlament, a propuesta del PSUC, aprobó una proposición no de ley que declara que el decreto desborda los límites del artículo 154 de la Constitución, que conviene que las Cortes Generales desarrollen dicho artículo mediante una ley y que el Parlament debe regular todas las cuestiones que conciernen a dicho decreto y son competencia de la Generalitat. Esta regulación aparece contenida en una proposición de ley presentada por todos los grupos parlamentarios, a excepción de UCD (122).

2.2.3. Galicia

El proceso autonómico de Galicia se ha caracterizado por una tramitación sumamente conflictiva en la que se ha apurado el límite establecido por la propia Constitución. Además de la actitud autonómica de los principales partidos gallegos, que fue expuesta antes y después de las elecciones de 1977, la Xunta preautonómica se impuso desde su creación la misión de conducir el proceso. Tres meses después de constituirse el ente, el Pleno ya hizo un llamamiento a todas las entidades académicas, culturales, políticas y sociales para que colaboraran en la redacción del futuro Estatuto (123). Poco después, un nuevo acuerdo de la Xunta, tomado en octubre de 1978 a instancia de su Presidente (124), sirvió de invitación a todos los parlamentarios gallegos para

de la remisión del proyecto de ley en el *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, número 13, 21 de noviembre de 1980.

(122) Todos los documentos se encuentran recogidos en el *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 12, 2 de diciembre de 1980. La discusión se publica en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 23, 7 de noviembre de 1980, y núm. 24, 11 de noviembre de 1980.

(123) Acuerdo de la Xunta de 3 de julio de 1978 sobre elaboración del anteproyecto del Estatuto de Autonomía (*Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 1, enero de 1979).

(124) Acuerdo de la Xunta de 9 de octubre de 1978 sobre elaboración del Estatuto de Autonomía (*Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 3, marzo de 1979).

formar la que se denominaría «Comisión de los 16». Esta Comisión (125) estaba integrada por ocho representantes de UCD, dos del PSOE, dos de Alianza Popular y uno del Partido Comunista de Galicia, Partido Galleguista, Partido Obreiro Galego y Partido del Trabajo de Galicia.

Antes de comenzar sus trabajos la Comisión, se promulgó la Constitución de 1978 cuya disposición transitoria segunda era de aplicación, como es sabido, a Galicia, que en junio de 1936 aprobó, según lo dispuesto por la Constitución republicana, un proyecto de Estatuto que no pudo tramitarse a causa de la guerra civil (126). El acogerse a dicha disposición aceleró mucho el procedimiento, que así debía iniciarse a partir de la Asamblea de parlamentarios y del ente preautonómico de esta nacionalidad. De hecho, antes incluso de promulgarse el texto constitucional y a la vista del resultado del referéndum que precedió a su promulgación, la Xunta tomó un acuerdo el 7 de diciembre de 1978 por el que acordaba acogerse al procedimiento de la mencionada disposición transitoria. Este acuerdo supone la iniciación del proceso (127), si bien desde el punto de vista jurídico-constitucional la tramitación autonómica comienza con el acuerdo de 30 de diciembre del mismo año, en el que se razonan los motivos por los que Galicia puede acogerse a esa vía excepcional, de lo que se da traslado al Gobierno (128).

La narración de las circunstancias bajo las que se redactó el proyecto de Estatuto resultaría demasiado extensa y, por otra parte, innecesaria porque ya hay publicados excelentes testimonios (129). Basta decir que el proyecto de la «Comisión de los 16» y la propia Comisión quedaron marginados a causa de los avatares de la política preautonómica gallega, avatares que coincidieron con el cambio de la presidencia de la Xunta. La convocatoria de los

(125) Sobre la Comisión de los 16, véase: MANOEL REIMÓNDEZ: *O Estatuto dos 16*, Galaxia, Vigo, 1980. Se trata de un testimonio sumamente interesante por proceder del presidente de la Comisión.

(126) Véase, sobre el Estatuto gallego de 1936, por todos: XOSÉ VILAS NOGUEIRA: *O Estatuto galego*. Edicións do Ruciro, A Coruña, 1975; BALDOMERO CORES TRASMONTÉ: *El Estatuto de Galicia (actas y documentos)*. Librigal, La Coruña, 1976.

(127) Acuerdo de la Xunta de 7 de diciembre de 1978 sobre tramitación de la Autonomía de Galicia (*Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 3, marzo de 1979).

(128) Acuerdo de la Xunta de 30 de diciembre de 1978 sobre uso del derecho a la autonomía (*Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 4, abril de 1979).

(129) Además de la obra de Reimóndez ya citada, es imprescindible: XOSÉ A. GACIÑO y MANUEL RIVAS: *Informe dunha frustración. As claves do proceso estatutario galego*, Edicións do Ruciro, La Coruña, que es una excelente crónica todo el proceso hasta la primera aprobación del proyecto. También debe consultarse: FERNANDO IBARRI: «Reflexiones sobre el tránsito a la autonomía de Galicia», en *Argumentos*, núm. 35, junio 1980, págs. 14-15.

parlamentarios para redactar definitivamente el proyecto (130) propició la sustitución del primer texto, lo que llevó emparejada alguna situación tensa. De hecho, solamente UCD y Alianza Popular aceptaron el nuevo texto, en tanto que PSOE y PCG se mostraban sumamente reticentes y la izquierda nacionalista y extraparlamentaria lo rechazaba. Con todo, fue presentado en las Cortes el 28 de junio y se publicó en el *Boletín de las Cortes* el 20 de julio (131), mientras el informe de la ponencia se hizo público el 15 de noviembre (132).

Como señalan Gaciño y Rivas, en contra de los precedentes vasco y catalán, el texto de la ponencia que había de discutirse en la Comisión especial no contaba, de entrada, con ninguna unanimidad y eso que venía acompañado de una complejísima negociación a múltiples «bandas» donde los rumores de pactos reservados eran el pan de cada día. Por eso las sesiones de la Comisión resultaron profundamente conflictivas hasta llegar a la votación final en que el proyecto sólo contó con los votos favorables de UCD (133).

Los rasgos más originales del proyecto aprobado en 1979, y que son los que indujeron a los partidos de la oposición a votar en contra, se pueden resumir en los siguientes puntos: *a)* atribuir al Parlamento Gallego, entre otras funciones, aquellas que le sean atribuidas por las leyes del Estado (artículo 10, *b)*; *b)* el número de miembros del Parlamento, fijado entre 60 y 80 (art. 11.5); *c)* anteponer a la relación de competencias exclusivas la frase «en el marco del presente Estatuto» (art. 27); *d)* remitir las competencias exclusivas económicas al artículo 28, que regula las competencias compartidas (art. 30.I); *e)* atribuir a las Cortes Generales la delimitación de las competencias compartidas (disposición transitoria tercera) (134). El resto del texto, que no difiere esencialmente del vasco y del catalán, no se puede analizar

(130) Decreto 9/1979, de 18 de abril, de convocatoria de los diputados y senadores para constituirse en Asamblea (*Boletín Oficial da Xunta de Galicia*), núm. 5.

(131) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H*, número 10-I, 20 de julio de 1979.

(132) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H*, núm. 10-I-2, 15 de noviembre de 1979.

(133) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional*, núm. 6. Sesión celebrada el 16 de noviembre de 1979; núm. 7. Sesión celebrada el 20 de noviembre de 1979, y núm. 8. Sesión celebrada el 21 de noviembre de 1979.

(134) Consúltese: JOSÉ A. GACIÑO: «Galicia: el primer Estatuto para marginados», en *Transición*, núm. 18, marzo 1980, págs. 19-21; RAMÓN MAÍZ: «Las instituciones políticas en el Estatuto de Autonomía de Galicia (Notas para un debate)», en *Argumentos*, núm. 20, febrero 1979, págs. 25-27; ID.: «El Estatuto de Galicia: un modelo de autonomía degradada», en *Argumentos*, núm. 30, enero 1980, págs. 59-63.

al margen de esos artículos, los cuales, por sí solos, señalan un nivel competencial mucho más reducido que los hasta entonces aprobados.

Las reacciones a la aprobación del proyecto son hartamente conocidas (135): oposición de la izquierda nacionalista y del PCG, oposición un tanto matizada del PSOE, etc. La consecuencia fue el temor de un voto negativo ante el referéndum, lo que retrasaría la autonomía cinco años, según establece el artículo 9.º de la Ley Orgánica de distintas modalidades de referéndum, aprobada casi simultáneamente. Aparece así una situación estancada, sin aparente salida, que explica la resistencia del Gobierno a convocar el referéndum de ratificación, para el que la Constitución no señala plazo.

La salida política de tan delicada situación vino a través de una larga negociación que había de concluir en la reforma de algunos artículos del proyecto. Sin embargo, ninguna norma del ordenamiento prevé un supuesto de este tipo, que rozaba, por otra parte, los límites constitucionales. Al final se arbitró un procedimiento de reforma consistente en una convocatoria de la Asamblea de parlamentarios la cual, mediante un escrito de su presidente al del Congreso de los Diputados, solicitó que se sometieran a nueva consideración algunos artículos del Estatuto por ser «políticamente insuficiente», aunque «válido desde el punto de vista jurídico-constitucional», con lo que se eliminarían los obstáculos existentes para el referéndum (136). La Comisión Constitucional del Congreso aceptó reconsiderar esos aspectos concretos (137) y la nueva discusión tuvo lugar a finales de octubre de 1980 (138). Las modificaciones introducidas al proyecto se concretan en los siguientes puntos: a) supresión del punto 2.º de la disposición transitoria tercera, a la que ya nos hemos referido; b) supresión de la remisión al artículo 28 que contenía el artículo 30, remisión sustituida por el artículo 27, también citado más arriba; c) agregar a la disposición adicional tercera la precisión de que se fundirán los presupuestos de las Diputaciones Provinciales; d) agregar, como mérito preferente, para el nombramiento de notarios y registradores de la propiedad, el conocimiento de la lengua gallega; e) supresión de la referencia

(135) Véase: SANTIAGO ALVAREZ: *Galicia, nacionalidad histórica. Causas de su marginación. Su perspectiva*, Ayuso, Madrid, 1980; XOSÉ A. GACIÑO: «Unha nova dinámica política», en *Encrucillada*, vol. IV, ext., junio 1980, págs. 136-139.

(136) Escrito del Presidente de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia sobre el texto del proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie H, núm. 10-II-1, 28 de octubre de 1980).

(137) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie H, núm. 10-II-2, 4 de noviembre de 1980.

(138) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional*, número 14. Sesión celebrada el 29 de octubre de 1980.

a las competencias del Estado en el punto que trata de la promoción y enseñanza de la lengua, en cuanto competencia exclusiva de la Comunidad; f) suprimir el límite electoral del 3 por 100 para las primeras elecciones.

Al llegar a este punto conviene interrogarse por la legalidad de la revisión del acuerdo de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Es cierto que la Constitución no prohíbe expresamente, según está redactado su artículo 151, el retorno del texto aprobado por la Comisión. Es asimismo cierto que el texto constitucional contiene una grave laguna al no fijar el término en que se ha de celebrar el referéndum de rectificación. Pero no es menos cierto que el punto 2.º del párrafo 2 de dicho artículo exige el acuerdo para la formulación definitiva del proyecto se realice en el plazo de dos meses, y el plazo, por haberse duplicado, rebasa la previsión constitucional. En segundo lugar, los criterios de interpretación normativa del artículo 3.º del Código civil no avalan una interpretación tan forzada, en la que el silencio de la Constitución suponía la creación *ex novo* de un trámite procedimental distinto. Finalmente, cabe señalar que la Ley de Procedimiento administrativo exige, para la revisión de los actos administrativos, la revisión de éstos por un órgano jurisdiccional, como garantía frente a la desviación de los fines atribuidos a los órganos administrativos, que es un principio que por analogía debería tener aplicación en este supuesto, aunque en este caso la actuación procede del propio poder legislativo.

Estas brevísimas consideraciones no van destinadas a poner en cuestión al oportunidad —o incluso la necesidad— política de la resolución final de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Se trata simplemente de señalar, de un lado, algunas de las lagunas del texto constitucional y, de otro, de reflexionar cómo es conveniente en que ciertas circunstancias predomine el diálogo político con objeto de evitar recorrer vías torcidas cuando hay caminos rectos. Con las modificaciones introducidas, el Gobierno convocó el referéndum de ratificación para el día 21 de diciembre de 1980 (139). Este se celebró con el resultado de 612.528 votantes, lo que supone un 71,28 por 100 de abstención. De este 28,17 por 100 de votos, hubo un 73,35 por 100 a favor del sí y 19,73 por 100 en contra del proyecto. El hecho de que solamente un 20,80 por 100 de los electores gallegos se manifestara a favor de la propuesta autonómica es un dato sumamente significativo que se agrega a la tradicional abstención del pueblo gallego. Por eso no resulta inoportuno señalar que hubiera sido imposible sacar adelante la autonomía gallega si ésta se hubiera tramitado de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución.

(139) Real Decreto 2.400/1980, de 7 de noviembre (*B. O. E.*, núm. 269, 8 de noviembre de 1980).

Después del referéndum, sólo falta el voto de ratificación de las dos Cámaras de las Cortes Generales. En ese momento, con la promulgación del Estatuto, la autonomía gallega se habrá hecho realidad.

2.2.4. Andalucía

Andalucía es la primera nacionalidad que ha avanzado con posibilidades de éxito por la vía autonómica definida por el artículo 151 de la Constitución. No es el único procedimiento instado por esta vía, pero sólo éste parece canalizado, aunque con notables conflictos, de todos conocidos.

Andalucía no pudo acogerse a la vía excepcional que fija la disposición transitoria segunda de la Constitución porque, aunque durante la II República experimentó un notable renacer autonomista, éste no llegó a plasmarse según lo dispuesto en la Constitución de 1931 (140). Por eso sólo cabían dos opciones, los del 143 y 151, aunque la mayor conciencia regional/nacional determinó que desde el primer momento se generalizara la idea de que Andalucía debía aspirar a la autonomía más completa (141). Tras la consecución del régimen preautonómico, comenzaron a cuajar diversas iniciativas para articular y dar forma jurídica a la iniciativa autonómica y rápidamente casi todos los partidos representativos elaboraron sus anteproyectos (142).

(140) Sobre el movimiento autonomista andaluz de la II República, véase, por todos, BLAS INFANTE: *El Ideal Andaluz*, Tucar, Madrid, 1977; JUAN ANTONIO LACOMBA: «Andalucía: trayectoria de un regionalismo», en *Gibraltar*, núm. 27, 1975, páginas 153-167; Id.: «Historia del proyecto andaluz de Estatuto de Autonomía», en *Gibraltar*, núm. 28, 1976, págs. 71-119; Id.: «La II República Española y las autonomías. El caso andaluz», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. extr., II, 1980, páginas 71-99. Asimismo los proyectos andaluces de Estatuto de 1932 y 1933 están publicados en la *Revista de Estudios Regionales*, núm. 1, enero-junio 1978, págs. 297-316.

(141) Sobre el momento actual de la conciencia autonómica andaluza, véase: JOSÉ ACOSTA: *Andalucía. Reconstrucción de una identidad y lucha contra el centralismo*, Anagrama, Barcelona, 1978; FRANCISCO ALBURQUERQUE: «La cuestión nacional y el subdesarrollo en Andalucía», en *Negaciones*, núm. 3, mayo 1977, págs. 161-172; JOSÉ AUMENTE: *La «cuestión nacional» andaluza y los intereses de clase*, Mañana Ed., Madrid, 1978; CAMILO LEBÓN: «Andalucía: una crisis que viene de lejos», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. extr., II, 1980, págs. 387-402; JOSÉ VAZ DE SOTO: «Cultura andaluza y autonomía», en *La Pluma*, núm. 2, 2.ª época, septiembre-octubre 1980, págs. 28-34.

(142) Véanse los proyectos del Partido Socialista de Andalucía-Partido Andaluz, Partido del Trabajo, Partido Comunista, PSOE, UCD y Movimiento Socialista Andaluz, que reproduce la *Revista de Estudios Regionales*, núm. 2, julio-diciembre 1978, páginas 259-316.

A comienzos de octubre de 1978 el presidente de la Junta propuso a todos los partidos suscribir un pacto autonómico que fue bien recibido por casi todos los partidos representativos (143). La propia Junta constituyó una ponencia encargada de redactar un primer anteproyecto que sería la plasmación de ese acuerdo. Finalmente, once partidos andaluces suscribieron a principios de diciembre de 1978 el pacto de Antequera, el cual atribuía a la Junta la iniciativa del proceso autonómico, si bien no se hacía mención de vías constitucionales. A partir de este acuerdo se aceleran los trabajos de la ponencia encargada de redactar el anteproyecto, que luego se denominó «de Carmona». Después de las elecciones legislativas de 1979 y de la consiguiente renovación de la Junta preautonómica, el proceso hacia la autonomía adquirió perfiles más delimitados. La Junta, de acuerdo con las atribuciones conferidas de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, acordó suplir la iniciativa de las Diputaciones Provinciales y a tal efecto se reunió el Pleno en sesión extraordinaria el día 23 de junio de 1979, acordando conducir el procedimiento según lo previsto en el artículo 151 del texto constitucional. Ese día empezó, pues, el proceso autonómico andaluz.

Mientras la ponencia encargada de redactar el proyecto definitivo aceleraba su trabajo en Carmona (si bien con algunos retrasos y contradicciones), la mayoría de los Ayuntamientos andaluces, siguiendo un llamamiento de la Junta, empezaron el 27 de julio a adherirse a la iniciativa autonómica, y este segundo trámite fue superado el último día de agosto. Desde el punto de vista constitucional el trámite subsiguiente consistía ya en la celebración del primer referéndum, el de ratificación de la iniciativa, cuya convocatoria corresponde al Gobierno. Surgieron entonces ciertas dificultades en torno a la fecha de celebración del referéndum, pues, cuando parecía haber unanimidad, el PSA acordó retirarse del Consejo Permanente de la Junta a causa de los supuestos retrasos de la convocatoria, en tanto que UCD, rectificando su postura inicial, pidió que no hubiera precipitaciones. En medio de cierta confusión, el Pleno de la Junta acordó, en la reunión del 8 de octubre, que el referéndum se celebrara el 28 de febrero de 1980 (144). El Presidente del Gobierno se comprometió en esta fecha con el de la Junta.

A finales de noviembre de 1979 una chispa de incertidumbre se dejó ver en esta cuestión. El ministro de Administración Territorial, en respuesta a un senador socialista, condicionó por primera vez la convocatoria del refe-

(143) Las líneas básicas de la propuesta de Plácido Fernández Viagas se encuentran en una conferencia que pronunció en el Club Siglo XXI de Madrid, en octubre de 1978, conferencia que compendia *El Socialista* de 2 de noviembre de 1978.

(144) Inexplicablemente, ninguno de los acuerdos tomados por la Junta durante el proceso autonómico se han publicado en el *Boletín de la Junta de Andalucía*.

réndum a la culminación de la tramitación de la Ley Orgánica de distintas modalidades de referéndum, que por aquel entonces se discutía en las Cortes. A partir de ahí fue tomando cuerpo la reticencia del Gobierno y de su partido hacia la vía 151 para la autonomía andaluza. Por ello —y por si la ley orgánica no estuviera aún aprobada— el Consejo Permanente de la Junta pidió que la convocatoria se realizara por decreto-ley. La tensión creciente duró hasta el día en que, promulgada la ley orgánica, el Gobierno, por medio del Decreto 146/1980, de 25 de enero (145) hizo una convocatoria. Antes de la convocatoria sobrevino, sin embargo, la resolución del Comité Ejecutivo de UCD de propugnar la abstención, la crisis ministerial en la que dimitió Clavero Arévalo y la enrevesada formulación de la pregunta que se hacía al electorado.

En tales condiciones, el 28 de febrero todas las provincias andaluzas menos Almería votaron de acuerdo con lo que requiere la Constitución. Sevilla fue la provincia con más votos afirmativos —el 64,88 por 100— y Almería se quedó en un 42,31 por 100, si bien los votos favorables superaron ampliamente los negativos (118.186 frente a 11.092) (146). En términos políticos y sociológicos, el resultado del referéndum no podía sorprender. Si el Gobierno y su partido propugnaban la abstención, con la fuerza política que ello supone, que quedara «descolgada» una provincia sumamente atrasada y con poca conciencia autonómica no podía resultar excesivamente extraño. El conflicto venía del punto 4.º del artículo 8.º de la Ley Orgánica de modalidades del referéndum que establecía una precisión no fijada en el artículo 151 de la Constitución si no se obtenía la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, la iniciativa autonómica quedaba suspendida durante cinco años (147).

(145) *B. O. E.*, núm. 24, 28 de enero de 1980.

(146) Acuerdo de la Junta Electoral Central (*B. O. E.*, núm. 115, 13 de mayo de 1980. Sobre el referéndum del 18 de febrero, véase: FERNANDO ALVAREZ PALACIOS, MANUEL BARRIOS, ANTONIO CASCALES, ANTONIO MOZO, JOSÉ DOMINGO ROMERÓ, ENRIQUE SORIA MEDINA y FRANCISCO VÉLEZ NIETO: *Andalucía dijo sí*, Augusto Llorca Ed., Sevilla, 1980; ANTONIO CHECA: «El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 5, enero-junio 1980, págs. 251-295; JAVIER PÉREZ ROYO: «El referéndum del 28 de febrero en Andalucía», en *Argumentos*, núm. 33, abril 1980, págs. 46-48; ANTONIO PORRAS NADALES: «El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 15, mayo-junio 1980, págs. 175-194.

(147) Sobre esta Ley Orgánica, consúltese: ENRIQUE LINDE PANIAGUA y MIGUEL HERRERO LERA: «Comentarios a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 6, primavera de 1980, págs. 84-105. Se trata de un buen trabajo que muestra las deficiencias técnicas

Es sobradamente conocido cómo los partidos de la oposición consideraron, no obstante, que el referéndum era una victoria política, con lo que salieron reforzados los partidarios de la vía 151 para Andalucía. Así se inició un largo tira y afloja caracterizado por las siguientes fases: *a)* reforzamiento político de la oposición, que no transige en tramitar la autonomía andaluza por procedimiento distinto del artículo 151; *b)* descabellado intento del Gobierno al convocar la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales en los términos del artículo 143 de la Constitución; *c)* largo compás de espera que se prolonga prácticamente hasta después del verano de 1980; *d)* propuesta del Gobierno de salir del estancamiento por medio del artículo 144 del texto constitucional: esta propuesta se hizo pública en los debates parlamentarios motivados por la petición del voto de confianza, en septiembre de 1980 y contó con el apoyo del PSA, pero arrastraba, *ab initio*, el gran inconveniente de que el artículo 144 remite clara y explícitamente a la vía 143 y no a la del 151 (148); *e)* por último, en pleno otoño de 1980, la solución que se atisba viene a través de la reforma de la Ley Orgánica de modalidades de referéndum.

La iniciativa de modificar dicha Ley Orgánica había estado presente en las discusiones sobre el problema de la autonomía andaluza. Varias proposiciones de ley dirigidas a este propósito habían sido rechazadas en el Parlamento, pero la situación insostenible en que se hallaba sumido el tema provocó, tras largas negociaciones, que el Congreso aprobara dos proposiciones de ley destinadas, respectivamente, a modificar el párrafo 4.º del artículo 8.º de la Ley Orgánica, y a considerar incluida a la provincia de Almería en dicha modificación. Ambas Leyes Orgánicas, la 12/1980 y la 13/1980, de 16 de diciembre (149), establecieron lo siguiente: *a)* si en una provincia el referéndum el voto afirmativo no alcanza lo mandado por el artículo 151, pero éste se alcanza en el conjunto de la nacionalidad o región, las Cortes Generales podrán suplir la iniciativa de dicha provincia; *b)* en aplicación de la Ley Orgánica 12/1980, las Cortes declaran sustituida la iniciativa autonómica en la provincia de Almería. De esta manera, casi un año después del referéndum, la autonomía andaluza queda desbloqueada de tal modo que se puede realizar el siguiente trámite que consiste en la aprobación del proyecto de Estatuto por la Asamblea de parlamentarios.

La valoración final de la modificación de la Ley Orgánica de modalidades de referéndum es muy semejante a lo que ya se ha dicho respecto a

de la Ley Orgánica y la finalidad política, frente al problema autonómica, de su elaboración en las Cortes.

(148) Véase *Diario de Sesiones*.

(149) *B. O. E.*, núm. 308, 23 de diciembre de 1980.

Galicia. Las consideraciones de coyuntura política han primado sobre el respeto estricto al texto constitucional (con lo que se está descalificando su oportunidad política) de tal modo que si era de dudosa constitucionalidad suspender durante cinco años la iniciativa que ha fracasado una vez, es igualmente dudoso que la remisión que el artículo 151.1 de la Constitución hace a una ley orgánica autorice a las Cortes a rectificar el voto o la abstención del cuerpo electoral de toda una provincia (150).

2.2.5. Asturias

El proceso autonómico de Asturias tiene suficientes perfiles distintivos como para destacarlo adecuadamente. En primer lugar, se trata del primer proceso tramitado por la vía del artículo 143 de la Constitución. En segundo lugar, estamos también ante la primera autonomía uniprovincial. Por último, Asturias es una región en la que predominan los partidos de la izquierda, cuyas concepciones autonómicas difieren sensiblemente de las que mantiene UCD.

Aunque nunca ha llegado a plasmarse en normas de Derecho positivo, Asturias arrastra a lo largo del presente siglo una profunda y arraigada tradición regionalista que rebasa notablemente lo estrictamente cultural, lo que explica que, con el advenimiento del régimen democrático, se pusieran inmediatamente en ebullición las corrientes autonomistas que siempre han estado presentes en la sociedad asturiana (151). Todo ello desemboca, a su vez, en una crisis económica y social de indudable envergadura (152) en la que la autonomía se atisba ya como única vía de salida.

Así las cosas, desde los últimos momentos de la transición política se ha vivido en Asturias con la vista puesta en la autonomía. A comienzos de enero de 1977 el Partido Socialista Popular presentó un «decálogo de autonomía regional» como instrumento de discusión política. Inmediatamente después

(150) Véase JOAQUÍN NAVARRO ESTEVAN: «La autonomía andaluza. ¿Una espuerta de cal?», en *Transición*, núm. 18, marzo 1980, págs. 22-23.

(151) Consultar, por todos: PEDRO DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS: *El regionalismo asturiano*, Ayelga, Salinas, 1976. Para seguir las corrientes regionalistas en los diversos períodos del siglo XX: ARMANDO DE LAS ALAS PUMARIÑO: *Las manifestaciones del regionalismo en Asturias*, Imprenta Gráfica Excelsior, Madrid, 1919; VIZCONDE DE CAMPO GRANDE, CEFERINO ALONSO y JOSÉ GONZÁLEZ: *Doctrina asturianista*, Biblioteca Popular Asturiana, Gijón, 1977; RAMÓN ARGÜELLES: *Regionalismo económico asturiano*, Talleres Tipográficos La Fe, Gijón, 1934.

(152) JUAN DE LILLO CUADRADO: *Asturias: una crisis permanente*, Ayelga, Salinas, 1978.

de las elecciones del 15 de junio, los parlamentarios de la región se comprometieron a elaborar un proyecto de estatuto, y antes de que estuviera redactado ya se dio a conocer otro proyecto elaborado también por el PSP. La larga y costosa negociación del régimen preautonómico distrajo la atención de la elaboración del proyecto (153), pero, una vez constituido el Consejo Regional, se firmó el 10 de noviembre de 1978 un pacto autonómico entre todos los partidos representados en el Consejo, que en enero del año siguiente constituyó una comisión encargada de redactar un proyecto de Estatuto. Aunque desde el primer momento no hubo acuerdo sobre el procedimiento autonómico entre todos los partidos representados en el Consejo, en enero del año siguiente se constituyó una comisión encargada de redactar un proyecto de Estatuto. Y si bien seguía sin conseguirse acuerdo sobre el procedimiento autonómico a seguir (el PSOE, por ejemplo, empezó inclinándose por el 151), en junio de 1979 se volvió a ratificar la necesidad de iniciar el proceso autonómico y se creó por segunda vez una comisión redactora del proyecto, pacto del que se excluyó Alianza Popular (154).

La plasmación del contenido autonómico no fue fácil, por las discrepancias en torno a la vía estatutaria a seguir, de modo que los trabajos de la comisión redactora del proyecto resultaron sumamente complicados, pues solamente UCD defendía la alternativa del artículo 143. Finalmente, a finales de octubre de 1979 se llegó a un acuerdo definitivo en torno a esta última vía, con lo que pudo abrir formalmente el proceso autonómico. Así el Decreto 43/1979, de 1 de diciembre (155) dio forma a la resolución del Consejo Pleno de iniciar el proceso. Trasladado este acuerdo a todos los Ayuntamientos de la región, se abrió simultáneamente un período de información pública sobre el borrador del proyecto, que también había sido redactado. Finalmente, el 27 de diciembre de 1979, 52 Ayuntamientos asturianos habían tomado acuerdos sobre la iniciación del proceso, con lo que el primer trámite se dio por concluido.

La segunda fase del proceso, es decir, la redacción y aprobación del proyecto comenzó a finales de enero de 1980, cuando se reunió la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales. Los puntos de fricción se centraron fundamentalmente en las competencias, el sistema electoral y la fecha de celebración de las primeras elecciones regionales. Pero fue una discusión dentro de los términos habituales que no hacía presagiar el conflicto que

(153) Véase: ANTONIO MASIP: «La crisis autonomista asturiana», en *El País*, 2 de mayo de 1978.

(154) El pacto se aprobó posteriormente por Decreto 38/1979, de 1 de agosto (*Boletín Oficial del Consejo Regional de Asturias*, núm. 4, 1 de septiembre de 1979).

surgiría posteriormente. Al fin estalló éste a mediados de febrero y su motivación jurídica —que se superpone a problemas estrictamente políticos— procedía de la interpretación que se debe dar al artículo 146 de la Constitución. Este precepto guarda silencio en torno a dos cuestiones aparentemente baladíes: cómo se convoca la asamblea que elabora y aprueba el proyecto de Estatuto y quién eleva el mismo a las Cortes. El Ministerio de Administración Territorial sostenía por aquel entonces una posición en la que el Gobierno se convertía en forzado filtro de la tramitación del proyecto, ya que se atribuía a aquél tanto la convocatoria de la asamblea como la función de remitir lo aprobado al Congreso de los Diputados. La importancia política de esta interpretación es fácil de aprehender porque otorga al Gobierno la posibilidad de retrasar indefinidamente el proceso autonómico al socaire del silencio constitucional (156).

Con estos antecedentes, el ministro de Administración Territorial advirtió de la imposibilidad de convocar en varias semanas a la asamblea, a lo que replicó el PSOE con una propuesta —a mi entender totalmente correcta— de que la Mesa de la asamblea convocara a la misma, pues no es competencia del Gobierno convocarla ni, mucho menos, remitir a las Cortes el proyecto, ya que la Constitución no establece un procedimiento distinto. Esta propuesta socialista se apoyaba en un dictamen emitido por el profesor Sosa Wagner a petición de la Secretaría del Consejo Regional. Dicho dictamen rechazaba la aplicación analógica del artículo 151.2.1.º de la Constitución y apoyaba su argumentación en el artículo 92 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados. La polémica se solucionó finalmente con un Decreto del Consejo de Ministros, el 605/1980, de 7 de marzo (157), en cuyo preámbulo se declaraba acreditada la iniciativa autonómica y, en su virtud, se convocaba la Asamblea para el día 12 de abril para que elaborara el proyecto y lo trasladara al Gobierno. La calificación jurídico-constitucional de este Decreto resulta inequívocamente negativa. Ya en su momento el grupo parlamentario socialista del Congreso presentó una proposición no de ley para que se derogara, tanto por establecer un precedente para la

(155) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Asturias*, núm. 7, 24 de marzo de 1980.

(156) Véase: ENRIQUE ALVAREZ CONDE: «Los titulares de la iniciativa autonómica», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 202, abril-junio 1979, págs. 233-256; MATÍAS GARCÍA: «Papel del Municipio y de la Provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones», en *Revista de Fomento Social*, núm. 7, 1979; ENRIQUE LINDE PANIAGUA: «Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 287-366.

(157) *B. O. E.*, núm. 83, 5 de abril de 1980.

tramitación de otros Estatutos como por convertir al Gobierno en árbitro del procedimiento, supliendo a las Cortes Generales, con lo que aquél asume una función que de ninguna forma le atribuye la Constitución. Y una vez reunida la asamblea se planteó el problema de rechazar o asumir el contenido del Decreto, lo que en la práctica implicaba determinar el destinatario del proyecto. Se llegó, finalmente, a una solución salomónica consistente en remitirlo simultáneamente al Gobierno y a las Cortes, con lo que el Ejecutivo no quedaba ignorado, pero al tiempo se garantizaba que no obstaculizaría su tramitación. La Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite el proyecto, con lo que la dudosa mediación del Gobierno quedó desechada.

El proyecto (158) merece un breve examen por su significado jurídico-constitucional. Se trata, en primer lugar, de un Estatuto para una Comunidad que se autoorganiza según el artículo 143 de la Constitución, por lo que, se quiera o no, es un modelo que luego seguirán otras regiones (159). En cuanto a su contenido, el proyecto asturiano resuelve en la práctica algunas de las incógnitas más discutidas hasta entonces. En el plano de las instituciones, se establece un órgano legislativo, la Junta General del Principado de Asturias, cuyas facultades normativas y de control sobre el Ejecutivo regional no difieren absolutamente nada de las Comunidades vasca y catalana. Toda la polémica acerca de la posibilidad de que las Comunidades de autonomía limitada tengan o no asamblea legislativa y las dudas sobre la capacidad y jerarquía normativa de aquéllas (160) queda resuelta en el proyecto asturiano de manera, a mi modo de ver, sumamente correcta. Dentro del plazo institucional, el proyecto resuelve asimismo la cuestión de

(158) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H*, núm. 31-I, 26 de mayo de 1980.

(159) Véase: AURELIO GUAITA: «Dualidad de estatutos autonómicos en la Constitución española», en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. II, págs. 1191-1213.

(160) Además del ya clásico trabajo de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, consúltense sobre este importante problema: TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: «El problema de los límites de la potestad legislativa regional», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 11-26; ENRIQUE ARGULLOL: «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes...*, cit., vol. I, págs. 225-252; RAFAEL ENTRENA CUESTA: «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la misma obra, vol. I, págs. 667-681. Con posiciones divergentes, FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: «Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones», en la misma obra, vol. II, págs. 1021-1157.

los órganos judiciales —igualmente debatido y controvertido— mediante un capítulo completo en donde se define el Tribunal Superior de Justicia, competencia civil, penal y contencioso-administrativa y con facultades plenas en cuanto a su autoorganización. Se trata, como en el caso anterior del órgano legislativo, de un paso sumamente positivo para consolidar la descentralización política y por eso mismo los partidos con posiciones menos autonomistas han tratado de moderar al máximo las facultades judiciales de la Comunidad, como veremos más adelante (161).

Dentro del ámbito institucional conviene resaltar el sistema electoral provisional que establece la disposición transitoria primera. Se ha comparado con razón este sistema al de la República Federal de Alemania, pues se establece una circunscripción única de setenta diputados y doce distritos uninominales que coinciden con los partidos judiciales. En la circunscripción única se reparten los escaños según el método d'Hont, como establece el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, después de detraer de cada candidatura los escaños obtenidos en los distritos uninominales. En éstos, por el contrario, si sale elegido un candidato no integrado en candidaturas o coaliciones presentadas en la región, su escaño se incrementa a los sesenta iniciales. Dejando a un lado las dificultades que quizá experimenten algunos electores, el procedimiento parece bastante positivo tanto por el número de escaños como por la acertada combinación de la proporcionalidad y el respeto a las peculiaridades locales.

Las competencias previstas en el proyecto merecen comentarse desde dos planos complementarios. Sistemáticamente están bien establecidos porque fija el triple catálogo de competencias (legislación, desarrollo de la legislación estatal y ejecución) de manera clara y ordenada. En cuanto al contenido competencial los redactores del proyecto han apuntado las posibilidades que ofrece la combinación de los artículos 148 y 149 de la Constitución (162), de tal manera que una interpretación restrictiva de la misma

(161) Consúltese: JOSÉ ALMAGRO NOSETE: «La Justicia en los Estatutos de Autonomía», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 5, invierno de 1979-1980, págs. 21-35; SANTIAGO MARTÍNEZ-VARES: «El poder judicial en las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. extraordinario, II, 1980, págs. 143-164; LUIS MARTÍN REBOLLO: «Incidencia de la nueva organización territorial en el recurso contencioso-administrativo (el control jurisdiccional de las Comunidades Autónomas)», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 489-526.

(162) Véanse, entre otros, LUIS COSCULLUELA: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en el volumen colectivo *La Constitución española y las fuentes...*, cit., vol. I, págs. 535-590 (incluido también en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, mayo-agosto 1979, págs. 7-59), y SAN-

haría incluso dudosa alguna de estas competencias. En todo caso conviene resaltar competencias como los casinos, juegos y apuestas (art. 10.1.p), la política juvenil (art. 10.1.2) que se conceptúan como exclusivas, y algunas de titularidad estatal que el proyecto atribuye a la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto por el artículo 150.I de la Constitución (concretamente, legislación procesal, pesca marítima, normas adicionales de protección del medio ambiente y obras públicas y transportes terrestres). Se trata, a mi juicio, del máximo que permite la Constitución en la atribución de competencias y difícilmente se puede sostener que se rebasa el marco constitucional.

Agotado el plazo de enmiendas, se presentaron cincuenta y ocho (37 de UCD, 1 de Coalición Democrática a la totalidad, 9 del grupo parlamentario comunista y 11 del grupo socialista del Congreso). La enmienda a la totalidad de Coalición Democrática pide la retirada del proyecto por tres consideraciones: *a)* no se ajusta a la Constitución, pues su techo competencial es el de las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151 (lo que no deja de resultar sorprendente cuando Alianza Popular ha defendido esta vía en Asturias); *b)* atenta a las autonomías locales porque subsume la Diputación Provincial en la Comunidad; *c)* establece un sistema de gobierno y administración perturbador, que no garantiza la nacionalidad y la eficacia. Además, Coalición Democrática formula, dentro de la enmienda a la totalidad, otras 25 enmiendas o artículos o títulos. El espíritu de estas enmiendas es semejante a la de la totalidad: restringir el techo competencial, reforzar (hipotéticamente) la autonomía de las Corporaciones locales, transformar el sistema electoral de forma que los núcleos urbanos e industriales queden diluidos en las áreas rurales.

Sin poner en cuestión la constitucionalidad ni la oportunidad del proyecto, las enmiendas de UCD apuntan en una dirección parecida a Alianza Popular. Así, se propone una nueva disposición adicional que ratifique que las competencias se asumirán y ejercerán según lo establecido por la Constitución, que se restrinjan las bases financieras de la Comunidad, que se suprima o restrinja algunas competencias o facultades (participación en los Consejos de administración de empresas públicas radicadas en Asturias, denominación de origen), que se reduzca el número de parlamentarios regionales, etc.

Por el contrario, las enmiendas del PSOE y PCE resultan mucho más

JAGO MUÑOZ MACHADO: «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 5, invierno 1979-1980, págs. 61-76.

limitadas en su alcance. Los comunistas intentan ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma y proteger, mediante la correspondiente inmunidad, a los parlamentarios regionales (163). Por su parte, los socialistas tienden a perfeccionar el sistema de control contencioso-administrativo y los elementos financieros de la Comunidad. En cualquier caso, las enmiendas del PCE y del PSOE tienen un alcance limitado porque deliberadamente aceptan lo esencial del proyecto.

El proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias se encuentra actualmente auténticamente estancado en el Congreso de los Diputados. Tras la remisión de las enmiendas, la Comisión Constitucional de la Cámara se reunió el 27 de octubre de 1980, rechazó la enmienda a la totalidad de Coalición Democrática y formó una ponencia encargada de proponer un texto para la votación. Sin embargo, y aunque la prensa creía con excesivo optimismo que el Estatuto sería promulgado en marzo de 1981 (164), desde entonces no se tiene la menor noticia del trabajo de la ponencia y todo hace suponer que no se ha avanzado nada, hasta el extremo de que el PSOE ha solicitado una reunión para discutir este retraso (165) y que se celebrará a principios de enero de 1981.

(163) GABINETE TÉCNICO DEL GRUPO PARLAMENTARIO COMUNISTA: *Resumen de la actividad del Grupo Parlamentario Comunista durante el segundo periodo de sesiones de 1980*, Madrid, 1981 (ciclostilado), pág. 45.

(164) *El País*, 4 de noviembre de 1980.

(165) *El País*, 27 de diciembre de 1980.