

PROCESO AUTONÓMICO Y OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCIÓN

JOAQUIN TOMAS VILLARROYA

SUMARIO: I. Introducción.-II. La tramitación de los Estatutos vasco y catalán.-III. El proceso autonómico gallego.-IV. El proceso autonómico andaluz: La vía del artículo 151.-V. La segunda lectura de la Constitución.-VI. El proceso autonómico andaluz: Del artículo 151 al 144.-VII. La vía andaluza.-VIII. La Ley 2/1980 y el proceso autonómico valenciano.-IX. El informe de la Comisión de Expertos y los pactos autonómicos.-X. Tema y proceso navarros.-XI. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso que ha llevado a la formación de las distintas Comunidades Autónomas puede considerarse virtualmente concluido. Cuando se contempla tal proceso con una perspectiva, a un tiempo serena y crítica, se descubre inmediatamente que una de sus líneas más constantes ha sido la sistemática violación de la Constitución. La lectura del título VIII permitía apuntar una previsión: la construcción del Estado de las Autonomías difícilmente podría llevarse a cabo sin daño de los preceptos establecidos en la misma Ley fundamental. El título VIII, por su contenido político, por sus defectos técnicos, por su confusa redacción había de ser, en su desarrollo y aplicación, motivo posible y aún obligado de medidas de dudosa regularidad constitucional. La realidad ha superado todos los temores y todas las previsiones. El Derecho se ha sacrificado continuamente a las exigencias políticas; los medios expeditivos se han utilizado, con demasiada frecuencia, para superar las dificultades normativas; a veces, la violación del texto constitucional ha sido tan tosca y retorcida que quizás habría sido más cómodo y menos estridente conceder o imponer por Real Orden determinadas autonomías.

El presente estudio se propone examinar, sucesivamente, los atentados concretos contra la Constitución cometidos en la tramitación de diversos

Estatutos; pero, de manera previa, puede y debe señalarse que la Constitución fijaba, para el desarrollo general del proceso autonómico, un orden lógico que, desde el primer momento, se abandonó. El Tribunal Constitucional quedó instalado y comenzó su actuación después de ser aprobados los Estatutos catalán y vasco: con ello quedaron consolidadas las irregularidades que uno y otro, seguramente, contenían. La Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades del referéndum debió aprobarse antes de que se iniciasen las vías de la disposición transitoria segunda y del artículo 151 de la Constitución: Las Comunidades catalana y vasca accedieron a la autonomía, de manera irregular, anticipándose a una norma cuya aprobación previa era inexcusable. La Ley Orgánica que, según el artículo 157 de la Constitución, debía regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, fue aprobada con fecha 22 de septiembre de 1980, es decir, con sensible posterioridad a los Estatutos anteriormente indicados. El artículo 152 del texto fundamental apunta una organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas «de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste»; cuando se redacta el presente estudio, ya han sido aprobados todos los Estatutos; en cambio, todavía se están tramitando la referida Ley cuyos preceptos debieran condicionar, en este punto, el contenido de aquéllos. Por último, el artículo 149, 1, 29, admite la creación de policías por las Comunidades Autónomas «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica»: Esta Ley que –según la difícil redacción constitucional– debiera ser asimismo determinante del contenido de los Estatutos, no ha sido todavía remitida al Congreso de Diputados; no aparece, por el momento, en la línea de las preocupaciones legislativas inmediatas. En suma: La Constitución, aun con sus lagunas y deficiencias, establecía una ordenación lógica; todo ese orden ha sido alterado y todo el proceso constitucional ha quedado viciado.

II. LA TRAMITACIÓN DE LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN

La tramitación de los Estatutos vasco y catalán se realizó mediante una doble infracción constitucional que fue la misma en uno y otro caso, y mediante una marginación de las Cortes que suponía, seguramente, un tercer atentado al espíritu y aun a la letra de la Constitución.

1. Por de pronto, la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados examinó simultáneamente los proyectos de Estatuto vasco y catalán en vez de hacerlo de manera sucesiva. El artículo 151, 2, 2º, de la Constitución dispone: «Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios se

remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva». Por su parte, la disposición transitoria tercera precisa: «Cuando se remitiesen a la Comisión Constitucional del Congreso varios proyectos de Estatuto, se dictaminarán por orden de entrada en aquélla, y el plazo de dos meses, a que se refiere el artículo 151, empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido». La interpretación conjunta de estos preceptos parece llevar a la conclusión de que los proyectos debían dictaminarse por orden de entrada y de forma sucesiva, es decir, terminado el dictamen de un proyecto se abriría el plazo de dos meses para conocer del siguiente, y así sucesivamente. Sin embargo, las premuras políticas primaron sobre las pausas y previsiones constitucionales. Con olvido de los preceptos citados, los Estatutos vasco y catalán se examinaron, virtualmente, al mismo tiempo: La Comisión Mixta aprobó el texto del Estatuto vasco el día 21 de julio de 1979, y el Estatuto catalán, el día 13 de agosto siguiente, sin que este último esperase el transcurso de dos meses desde la fecha y conclusión del primero (1).

2. El artículo 92, 3, de la Constitución señala que una Ley Orgánica regularía las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades del referéndum previstas en la misma. De esta manera quedaba fijada con claridad la necesidad de que la Ley fuese examinada y aprobada previamente a la tramitación de los Estatutos a que se refiere el artículo 151 y la disposición transitoria segunda de la Constitución: Sólo mediante la existencia de aquella Ley resultaría posible la concreta celebración de los referendums previstos en los preceptos citados. Pero la presión política se impuso a la lógica y al orden fijados en la Constitución: El Gobierno, para dar satisfacción a catalanes y vascos o, al menos, a sus representantes, recurrió a la vía del Decreto-ley. Los Reales Decretos-leyes de 13 y 14 de septiembre de 1979 sometían a referéndum los proyectos de Estatutos vasco y catalán, respectivamente. En la exposición de motivos de ambos Decretos-leyes, en los mismos términos, se decía: «El presente Real Decreto-ley se limita a fijar la fecha de la consulta, y dada la inexistencia de normas de desarrollo de la Constitución relativas al referéndum, a señalar la disposición de procedimiento aplicable para el caso concreto, sin introducir ninguna nueva regulación específica de la materia ni norma de carácter general». Y, por su parte, el artículo 4.º —redactado también en los mismos términos en los dos Decretos-leyes— precisaba: «El referéndum se celebrará conforme a las normas establecidas en el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, que a este solo

(1) TORNOS MAS, J.: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», en *Revista de Administración Pública* núm. 91, p. 129, nota.

efecto y en lo que no se oponga a las prescripciones del presente Real Decreto-ley se declara expresamente en vigor, así como las disposiciones complementarias del mismo que sean de aplicación». El contenido total de los dos Reales Decretos-leyes y el contenido concreto de los textos reproducidos sugiere diversas consideraciones:

a) De acuerdo con el artículo 86, 1 de la Constitución, queda expresamente excluido del ámbito del Decreto-ley todo cuanto se refiere al régimen de las Comunidades Autónomas. En rigor, esta exclusión podría considerarse subsumida en la más amplia y genérica que se refiere al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; pero el constituyente ha preferido destacar de éstas aquella mención, sin duda para realzar la trascendencia de las Comunidades a las que dedica la mayor parte del título VIII. De conformidad con el artículo 86, 1, debe entenderse que queda excluido de regulación por Decreto-ley *todo* lo que se refiere a las Comunidades Autónomas. En este sentido, es necesario señalar que, a diferencia de la delegación legislativa, de cuyo ámbito se excluyen, en este punto, sólo las leyes aprobatorias de los Estatutos de Autonomía, en el caso de los Decretos-leyes la exclusión de éstos en relación a las Comunidades Autónomas es mucho más riguroso y aún podría decirse que total, dada la fórmula contenida en aquel precepto (2). Por consiguiente, los referéndums autonómicos, en cuanto forman parte del procedimiento de creación de las Comunidades autónomas, quedan expresamente excluidos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86, 1, de la Constitución, del ámbito de los Decretos-leyes.

b) La existencia de aquella «extraordinaria y urgente necesidad» que exige el artículo 86 para acudir al Decreto-ley resultaba difícilmente admisible. Desde el comienzo del proceso autonómico se conocía la necesidad de la Ley orgánica del referéndum: Basta recordar que en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 12 de junio de 1979 apareció una proposición no de Ley del grupo de Coalición Democrática en la que se solicitaba del Gobierno que se remitiera a las Cortes para que pudiesen ser aprobados, previamente a los Estatutos de Autonomía, siete proyectos de Leyes orgánicas: entre ellas figuraba la del referéndum. En rigor, más que una «extraordinaria y urgente necesidad» lo que hubo fue negligencia en el ejercicio de la función legislativa y excesivo apremio en las pretensiones autonómicas. En este punto, el testimonio de ATTARD es tan autorizado como expresivo: «Era ingenuo —ha escrito— el razonamiento de la exposición de motivos de los Decretos-leyes a que nos referimos, por cuanto pretendían basarse en la inexistencia de normas de desarrollo de la Constitución relativas al referéndum, porque, si no había

(2) SALAS, J.: «Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. III, p. 1830.

normas, había Parlamento que las dictase... Esta indebida convocatoria, mediante Decreto-ley de uno y otro referéndum, del vasco y del catalán, había sido forzada por la presión de las calderas autonómicas, que siempre constituyeron causa y motor del proceso autonómico, encendidas con el voluntarismo autonomista de los dirigentes políticos de Cataluña y del País Vasco y miméticamente secundada por los demás» (3).

c) La Exposición de Motivos, en ambos Decretos-leyes, pretendía que éstos eran meros actos de convocatoria. Tal afirmación –sin perjuicio de lo que inmediatamente se dirá– no parece exacta. La letra y la lógica constitucional exigen que el Gobierno, para convocar referéndum, esté previamente habilitado por la correspondiente Ley Orgánica reguladora del mismo; y esto supuesto –lo señala atinadamente LINDE–, la convocatoria debe realizarse por medio de un Decreto y no de un Decreto-ley (4).

d) Las mismas Exposiciones de Motivos advertían que no existían normas de desarrollo de la Constitución en orden al referéndum, por lo que debía señalarse la normativa del procedimiento aplicable al caso concreto; y el artículo 4.º, en ambos Decretos-leyes, declaraba que cada uno de los referéndums se celebraría conforme a lo dispuesto en el Decreto 2120/1978, de 25 de agosto. Ahora bien, esta normativa es la que se dictó para la celebración del referéndum previsto en el artículo 3.º de la Ley para la Reforma Política, que fue derogada expresamente por la disposición derogatoria, apartado 1, de la Constitución. Por consiguiente, la pretensión contenida en las Exposiciones de Motivos, según la cual no se introducía regulación normativa alguna en esta materia, no era admisible por cuanto la declaración de vigencia de la norma derogada es una manera de legislar (5). También en este punto puede ser conveniente aportar el testimonio de ATTARD: «No podía efectuarse la convocatoria del referéndum –escribe– en base de una Ley que estaba expresamente derogada por la Constitución misma... Efectivamente, la normativa que se revitalizaba, después de derogada constitucionalmente, era el artículo 3.º de la Ley para la Reforma Política, que se había consumado el día que ésta había llegado a su plenitud con la sanción del Código constitucional, y es obvio que esta derogación de la norma habilitante, o sea, la Ley para la Reforma Política, era extensivo a la norma habilitada,

(3) ATTARD, E.: *Vida y muerte de UCD*, p. 106. Este libro es de sumo interés para el estudio de los partidos políticos en general y de la Unión de Centro Democrático en particular; pero, además, contiene numerosas reflexiones jurídicas avaladas por la autoridad de quien fue presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

(4) Véase LINDE PANIAGUA: «Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: Vigencia de la Constitución y reserva de Ley orgánica», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 5, p. 117.

(5) LINDE, *loc. cit.*

es decir, la normativa de desarrollo y aplicación de dicha Ley, en que se basaba la convocatoria de los referéndums vasco y catalán» (6).

En suma, los dos Decretos-leyes utilizados para los referéndums de aprobación de los Estatutos catalán y vasco eran, por las razones expresadas, evidentemente inconstitucionales. La violación de la Constitución era, por sí misma, deplorable; pero, además, en este punto, alentaba –según más adelante se verá– otras pretensiones autonomistas para seguir la misma senda irregular (7).

3. Por último, en la tramitación y discusión de los Estatutos catalán y vasco se marginó, frecuentemente, al Parlamento o, en términos más precisos, los acuerdos sobre los temas conflictivos se lograron en la sede extraparlamentaria, de tal manera que la Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios se limitaron, en medida considerable, a la ratificación formal de aquellos acuerdos. En este punto, en relación al Estatuto vasco, FRAGA denunciaba «la ostentosa minusvaluación de los órganos parlamentarios en negociaciones paralelas, en la fase de Ponencia» (8); CARRILLO, por el contrario, felicitaba a los Presidentes de los Gobiernos español y vasco por cuanto «su participación en la solución de esta cuestión ha sido positiva y ha ayudado al final fructífero que estamos constatando en este momento...» (9), y ATTARD, Presidente de la Comisión Constitucional, reconocía expresamente la existencia de acuerdos que permitirían la aprobación del Estatuto vasco y recordaba a «aquellos hombres que, sin estar hoy entre nosotros..., han hecho posible, con sus desvelos, con su capacidad de transacción y compromiso, este pacto, que fue previo al trabajo de lo que los demás teníamos que confrontar, discutir y resolver...» (10). Ciertamente, sin el recurso a la gestión, a la negociación, al pacto extraparlamentario, el acuerdo no habría sido posible o habría resultado difícil y costoso; pero tal recurso, evidentemente, mermaba y disminuía las facultades de la Asamblea mixta prevista en el artículo 152, 2, 2.º y, por tanto, rozaba el espíritu y aun la letra de la Constitución.

(6) ATTARD, *op. cit.*, *loc. cit.*

(7) Las razones de LINDE y de ATTARD, recogidas esencialmente en el texto, contrastan seguramente con la referencia meramente descriptiva propuesta por el profesor CLAVERO ARÉVALO. En efecto, refiriéndose a la Ley del referéndum y a los dos procesos autonómicos que ahora se examinan, escribe: «Tal Ley aún no estaba elaborada, y en el verano los vascos y los catalanes urgieron la necesidad de que el referéndum se celebrara inmediatamente, sin esperar a la aprobación de la referida Ley. Constitucional y políticamente el problema era delicado y el Gobierno optó por la vía de la urgencia para la convocatoria del mismo.» *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, 1983, p. 115.

(8) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional*, 21 de julio de 1979, p. 29. En lo sucesivo DSCC.

(9) *Ibidem*, p. 92.

(10) *Ibidem*, p. 100. Quizá sea interesante recordar el dato siguiente: La sesión se había abierto a las once quince horas de la mañana del día 21 de julio de 1979 y concluyó a las nueve cincuenta y cinco horas de la noche.

El mismo problema se planteó a propósito del examen y discusión del Estatuto catalán. En este punto, PIÑAR, ya en la Ponencia, protestó «por la sustracción importante del debate a esa Ponencia mixta, desplazándolo al Palacio de la Moncloa; por la intervención del Ejecutivo en asuntos de la competencia plena del Poder legislativo...» (11). Desde una perspectiva política muy diferente, BARRERA COSTA denunciaba los cambios operados en el texto de Sau, «en la alquimia de las *noches blancas* de la Moncloa...» (12). Por su parte, el Presidente de la Comisión Mixta, ATTARD, al finalizar la discusión del proyecto, señalaba que había sido necesario conjugar el texto inicial con la letra y el espíritu de la Constitución: «De ahí —añadía— la negociación imprescindible con el Estado, con los poderes públicos, también sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, y, en definitiva, con el Gobierno que ejerce, según el propio cuerpo legal, la función ejecutiva como órgano supremo de la Administración del Estado sujeto a la Ley y al Derecho...» (13). Ciertamente, podía parecer necesaria esa consulta con el Gobierno y otros Poderes públicos, a que se refería ATTARD, para conseguir un Estatuto jurídica y políticamente ajustado en todos sus extremos; pero el artículo 151 de la Constitución sólo consideraba legitimados para intervenir en la negociación del Estatuto a la Comisión Constitucional y a la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios. De otra parte, el artículo 5.º de las normas sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía señalaba que la Ponencia conjunta podía recabar la presencia de representantes del Gobierno, a efectos de que fuese facilitada información que pudiera contribuir a un mejor estudio del proyecto de Estatuto; pero este concreto contacto no se limitó a una presencia e información, sino que se recurrió, en forma paralela y reservada, a negociaciones mucho más amplias y decisivas. El Presidente ATTARD parecía reconocerlo así al advertir que «a nadie extrañará que, sin detrimento del poder legislativo que a esta Comisión compete y sin desaire para su Presidente, los Ponentes negociasen, en el curso procedimental reglamentario, los límites de sus aspiraciones con aquellos que según la propia Constitución les compete el ejercicio de la suprema Administración del Estado, que pudieron haber sido reglamentariamente incluidos de modo explícito en el trámite estatutario, pero cuyo asenso era imprescindible para el logro de lo que a todos nos unía y a lo que todos aspirábamos: la resolución de un problema histórico por la vía reglada de nuestra Constitución...» (14). Este

(11) *DSCC*, 13 de agosto de 1979, p. 106.

(12) *Ibidem*, p. 113.

(13) *Ibidem*, p. 191.

(14) *Ibidem*, *ib.* Sobre el paso y la discusión de ambos Estatutos en la Comisión Constitucional del Congreso, el profesor SOLÉ-TURA ha escrito: «En realidad esta discusión fue una negociación política entre el Gobierno central y el Partido Nacionalista Vasco, en el caso del País Vasco, y entre el Gobierno central y las fuerzas coaligadas del PSC-PSOE, el PSUC y Convergencia i Unió, en el

parece, sin embargo, el punto dudoso: si la negociación extraparlamentaria del Estatuto en las *noches blancas* de la Moncloa se ajustaba a la letra y espíritu de la Constitución.

III. EL PROCESO AUTONÓMICO GALLEGO

La tramitación parlamentaria del Estatuto de Galicia en la Comisión Constitucional terminó el día 22 de noviembre de 1979. En la Comisión se registraron 17 votos a favor, 15 en contra y tres ausencias; en la delegación de la Asamblea proponente, 11 votos a favor, cuatro en contra y tres ausencias. El Presidente de la Comisión, ATTARD, resumió el resultado del debate en estas escuetas palabras: «Por concordancia afirmativa, queda aprobado, por mayoría en Comisión y en Asamblea, el Estatuto de Galicia» (15). Este resultado y conclusión debe ponerse en relación con el artículo 151, 2, 2.º, de la Constitución, que dice así: «Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará, con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente, para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.» Obsérvese bien: un acuerdo común para una formulación definitiva. El acuerdo no se había logrado por una unanimidad que la Constitución no exigía: se había logrado mediante la coincidencia de la mayoría de la Comisión y de la mayoría de la delegación de la Asamblea de Parlamentarios. Y conseguido el acuerdo, la formulación tenía y tiene el carácter de *definitivo*; de tal modo que el mismo artículo 151, 2, 3.º, en términos imperativos, dispone que «si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del Cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto». Y el texto acordado es de tal manera definitivo que si el referéndum fuere favorable, las Cortes Generales decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación; es decir, no pueden enmendarlo, sino sólo aprobarlo o rechazarlo. «Lo que aquí hagamos -había recordado el Diputado profesor ALZAGA- no será enmendable ni en Pleno ni por la otra Cámara...» (16).

caso de Cataluña.» «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», en *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, 1983, p. 15. Por su parte, el profesor CLAVERO, refiriéndose a la elaboración de los dos Estatutos, ha señalado: «Las negociaciones se llevaron a cabo de una manera un tanto informal, ya que los miembros de la ponencia mixta, que era preceptiva para los Estatutos tramitados por la vía del artículo 151 de la Constitución, se reunían en la Moncloa en jornadas larguísimas de trabajo que en muchas ocasiones duraban hasta altas horas de la madrugada.» En *op. cit.*, p. 113. Los dos testimonios, ya en perspectiva, reiteran la tesis propuesta en el texto: los verdaderos protagonistas y el lugar de la elaboración de los Estatutos no fueron los señalados en la Constitución.

(15) DSCC, 21 de noviembre de 1979, p. 401.

(16) *Ibidem*, 16 de noviembre de 1979, p. 203.

Sin embargo, antes, durante y después de la discusión del proyecto en la Comisión Constitucional, determinados sectores y grupos políticos entendieron que el texto aprobado ofrecía una cierta inseguridad en la delimitación de las competencias de la Comunidad gallega, y que, en todo caso, suponía una discriminación en relación a los Estatutos vasco y catalán; tal discriminación respondería al propósito de la Unión de Centro Democrático de racionalizar y relativizar el proceso autonómico. De esta manera, la oposición al texto, aprobado sólo con los votos de UCD, fue tan considerable que paralizó la tramitación prevista en el artículo 151 de la Constitución; y todos los partidos consideraron la posibilidad de introducir determinadas modificaciones en aquél mediante su retorno a la Comisión Constitucional (17). El Presidente SUÁREZ, al discutirse la cuestión de confianza planteada por el Gobierno, en septiembre de 1980, pareció apoyar tal pretensión: «El Gobierno —dijo— reitera, respecto a Galicia, su voluntad de que, a través del Estatuto, se alcancen los máximos niveles autonómicos, análogos, en toda su extensión y contenido, a los de otras Comunidades definidas en la disposición transitoria segunda de la Constitución...» El Presidente parecía, pues, admitir la necesidad de encontrar algún medio que permitiese la modificación del texto aprobado; y, en esa línea de pensamiento, alentó la actuación de quienes, en sede extraparlamentaria, buscaban tal corrección; el Gobierno —añadía—, «sensible a posibles acuerdos políticos, asegura su propósito de estimular cualquier tratamiento normativo o interpretativo que elimine cualquier inseguridad jurídica en la aplicación del Estatuto y que impida el ejercicio por la Comunidad Autónoma gallega de las competencias en forma desigual a lo establecido en los Estatutos de las Comunidades anteriormente referidas» (18). De esta manera, el Gobierno aportaba su aval a acuerdos políticos que modificasen el texto aprobado por la Comisión Constitucional corrigiendo la disposición transitoria tercera en virtud de la cual las competencias de la Comunidad se resentían de una cierta imprecisión y eliminando los motivos de agravio comparativo en relación a Cataluña y al País Vasco.

La actitud del Gobierno permitió y alentó la continuidad de las negociaciones entre los diversos partidos políticos, que concluyeron en el llamado

(17) El profesor CLAVERO, en relación a este punto, ha escrito: «La situación creada resultaba insostenible, y, como era de esperar, UCD, presionada por propios y extraños, al cabo de los días tuvo que claudicar. Recuerdo que se planteó un problema parlamentario relacionado con la posibilidad y la forma de devolución por la Mesa del Congreso a la Comisión, del texto del informe sobre el Estatuto ya aprobado para que éste lo rectificara. Al final, el consenso jugó a favor de la devolución y ratificación del informe por cuanto se estimó que una Comisión podía reconsiderar su decisión, antes de que el Estatuto se sometiera a referéndum», *op. cit.*, p. 120.

(18) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 16 de septiembre de 1980, p. 7079. En lo sucesivo DSCD.

Pacto del Hostel, firmado en Santiago de Compostela el día 29 de septiembre de 1980. El documento comenzaba recordando que el 22 de noviembre de 1979 había sido aprobado, por acuerdo mayoritario, un texto de Estatuto de Autonomía para Galicia: «El acuerdo –se decía–, aunque válido desde el punto de vista jurídico-constitucional, resulta políticamente insuficiente para que el futuro Estatuto obtenga en el referéndum correspondiente un respaldo ampliamente mayoritario de las fuerzas políticas y conseguir de este modo que se constituya como norma fundamental para la convivencia y el entendimiento de los gallegos y no para su división o enfrentamiento.» Es decir: Se reconocía la validez jurídica del acuerdo; se discutía su suficiencia política. Y para conseguirla, se solicitaba guía y orientación: «Los partidos políticos firmantes –se concluía– se dirigen al Presidente del Congreso de Diputados para que el órgano que corresponda y con los asesoramientos que se estimen oportunos tenga a bien convocar a la Comisión Constitucional y a la delegación de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia para que lleven a cabo, antes de la convocatoria del referéndum, la modificación, si procediere, de los puntos siguientes...» (19). De este modo, se pedía, pura y simplemente, por vías y asesoramientos que no se precisaban, el retorno del texto aprobado a la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados y la repetición del trámite fijado en el artículo 151, 2, 2.º, de la Constitución para la rectificación de determinados extremos de un texto que –según el precepto citado– había sido redactado como *definitivo*.

El texto del Estatuto volvió, en efecto, con las modificaciones pactadas, al Congreso. La sesión del día 29 de octubre de 1980 se inició con el siguiente orden del día: «Propuesta de modificación del Estatuto de Autonomía de Galicia.» ANTONIO ROSÓN, en una intervención muy breve, señaló que el texto inicialmente aprobado, «sometido a lo que pudiéramos llamar la dinámica de la realidad, hizo preciso e inexcusable que los partidos políticos, como órganos representativos del país gallego, se esforzasen en lograr un acuerdo destinado a conformar y ajustar aquel texto a las posibilidades abiertas sin discriminaciones por la Constitución y, hoy también, por el título preliminar del propio Estatuto...» (20). ATTARD, Presidente de la Comisión, se limitó a indicar: «La Mesa, habiendo contrastado su parecer con el de los portavoces de los diversos Grupos Parlamentarios presentes en la Comisión de la Asamblea, ha acordado someter a votación en bloque, según su texto literal, la base de los acuerdos que figuran en el traslado que autoriza la firma del señor ROSÓN como Presidente de la Asamblea de Parlamentarios.» De esta manera, se reconocía formalmente, sin veladura alguna, la existencia de

(19) El texto del pacto de MEILÁN GIL: *El Estatuto Gallego. Por fin unha terra nosa*, Madrid, 1980, p. 483.

(20) La intervención de ROSÓN ocupa media página del *Diario de Sesiones*.

negociaciones extraparlamentarias que habían llevado a modificaciones consensuadas en el texto aprobado. El nuevo texto, sometido a votación, resultó aprobado por unanimidad. En la explicación del voto se produjeron dos intervenciones que interesan retener. El profesor FRAGA señaló que el texto inicialmente examinado y aprobado tenía defectos importantes: «... gran parte de ellos –añadía– son justamente los que se recogen en las importantes modificaciones, rectificaciones y mejoras que en este momento hemos aprobado...» (21). Por su parte, el profesor MEILÁN, desde una perspectiva jurídica, sentaba la siguiente proposición: «El contenido de este acuerdo ha sido adoptado con pleno respeto a la Ley y al Derecho, dentro de la más fina observancia de la Constitución, porque la voluntad política, por firme y decidida que sea –y la nuestra lo ha sido–, no puede forzar los postulados de un Estado de Derecho...» (22).

Esta afirmación de MEILÁN resulta difícilmente admisible. El mismo profesor, en ocasión posterior, ha expuesto las diversas tesis con que se pretendió justificar el retorno del texto a la Comisión Constitucional (23). Una *primera* tesis afirmaba que el proceso de elaboración del Estatuto no se habría cerrado: El común acuerdo a que se refiere el artículo 151, 2, 2.º, de la Constitución no se habría producido, ya que aquél sólo se había aprobado con los votos de la Unión de Centro Democrático. Tal tesis no puede tomarse en consideración: El acuerdo, técnicamente, se produce cuando los votos de la Comisión Constitucional y de los representantes de la Asamblea de Parlamentarios son coincidentes y mayoritarios; así sucedió en la sesión del 22 de noviembre de 1979. Una *segunda* tesis apuntaba que el texto de esta última fecha no suponía una formulación definitiva. Tampoco este argumento ofrece consistencia: El acuerdo a que se refiere el artículo 151, 1, 2, supone la formulación definitiva del Estatuto de Autonomía y, con este carácter, precisamente, se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes*. Una *tercera* tesis consideraba que, al no haber convocado el Gobierno el oportuno referéndum, el titular del poder estatuyente seguía siendo la Comisión Constitucional y la delegación de Asamblea de Parlamentarios de Galicia. Esta tesis resulta asimismo inaceptable: El Estatuto no es un bien propiedad de la Comisión Mixta; ésta no puede ejercer un derecho de retención ni de revocación; el Gobierno no convocó el referéndum por obstáculos jurídicos, sino por razones políticas. Por último, una *cuarta* tesis, defendida por el propio MEILÁN, apuntaba que el proceso autonómico no concluye hasta que el texto ratificado por las Cortes es sancionado por el Rey; que, mientras un

(21) DSCC, 29 de octubre de 1980, p. 482. El mismo profesor FRAGA añadía una curiosa observación: «Celebramos que se haya introducido un precedente importante y, por cierto, una buena manera de hacer a la gallega las cosas en el arreglo de los temas del Estatuto.»

(22) *Ibidem*, p. 489.

(23) La exposición detenida de las tesis en MEILÁN, *op. cit.*, pp. 354 y ss.

proceso sigue su curso, se puede producir un desistimiento del procedimiento sin que caduque el derecho a que el mismo se refiere; que, por tanto, el titular de la iniciativa –Asamblea de Parlamentarios– puede abandonar el procedimiento iniciado sin que caduque el derecho a la autonomía. Pero esta tesis tampoco parece aceptable por razón de los términos en que se expresa la Constitución; por su forzada artificiosidad, y por intentar una transposición de conceptos del Derecho procesal al procedimiento constitucional y legislativo que no parece posible ni resulta conveniente.

En realidad, no existe en la discusión constituyente ni en el texto de la Constitución ningún argumento ni precepto que autorice el retorno del texto a la Comisión Constitucional. Después de conseguir el acuerdo común a que se refiere el artículo 151, 2, 2.º, no cabe reabrir el trámite y sólo puede seguirse el trayecto señalado en dicho artículo. Tal tesis parece evidente; pero, en todo caso, cuenta con el criterio reiteradamente expuesto por el entonces Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso. Cuando comenzaba la discusión del Estatuto vasco, advertía: «Esta Comisión conjunta, integrada por la Comisión Constitucional y la Asamblea proponente, tiene la plenitud legislativa de forma tal que sus acuerdos serán los que trasciendan para el referéndum, para la posterior sanción de ambas Cámaras y, en definitiva, para la promulgación del Estatuto por el Rey» (24). El mismo Presidente, al cerrarse la discusión del proyecto de Estatuto catalán, repetía: «Después de cumplida la prescripción constitucional de determinar de común acuerdo la formulación definitiva del Estatuto como aquí estamos haciendo, ya no cabe ulterior debate ni media intervención alguna de la Cámara Alta. Sólo resta el sometimiento a referéndum del Cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y con la aprobación, en su caso, de la mayoría de los votos válidamente emitidos, elevar a las Cortes Generales el proyecto para el voto de ratificación y, en definitiva, que Su Majestad el Rey lo sancione y promulgue como Ley» (25). Por último, en noviembre de 1979, al comenzar el examen del Estatuto gallego, quizás porque conocía o preveía las dificultades existentes, extremando la cautela, pidió la aprobación del texto «sin ningún motivo de desacuerdo, ya que uno sólo haría impedito el que se prosiguiera la tramitación de este Estatuto, que tendría que regirse entonces por la vía de una Ley ante las Cortes Generales... Yo quiero rogar a todos que pensemos en la responsabilidad de constatar un desacuerdo, porque un solo desacuerdo es impedito de poderlo someter a referéndum...» (26).

(24) DSCC, 21 de julio de 1979, p. 27.

(25) DSCC, 13 de agosto de 1979, p. 190.

(26) DSCC, 20 de noviembre de 1979, p. 217.

IV. EL PROCESO AUTONÓMICO ANDALUZ: LA VÍA DEL ARTÍCULO 151

La trayectoria del proceso autonómico andaluz –desde la perspectiva que aquí interesa– resulta difícil de exponer de manera ordenada por su complejidad, por su duración, por la conexión entre decisiones políticas y normas jurídicas, por las vacilaciones del partido entonces en el poder y aun del principal partido de la oposición.

1. Andalucía inició el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución: En el verano de 1979, el 95 por 100 de los municipios andaluces se habían pronunciado en favor de aquella vía para constituir la futura Comunidad Autónoma andaluza. En el mes de octubre, el Presidente del Gobierno y el de la Junta de Andalucía habían convenido en que el referéndum de iniciativa autonómica previsto en aquel artículo se celebraría el día 28 de febrero de 1980. Todo, hasta este momento, parecía correcto (27). Pero en diciembre de 1979 el Grupo Andalucista presentó una proposición no de Ley redactada en los siguientes términos: «El Congreso de los Diputados considera necesario que la convocatoria del referéndum de ratificación de la iniciativa del proceso autonómico andaluz sea realizado mediante el correspondiente Decreto-ley, igual al idéntico procedimiento utilizado para los casos similares de los referéndums catalán y vasco (28). La proposición era netamente contraria a la Constitución, pero no estaba exenta de cierta lógica: Si en Cataluña y en el País Vasco –según se ha visto– se acudió al recurso del Decreto-ley para celebrar los respectivos referéndums de ratificación de los Estatutos, no había razón para negar a Andalucía la posibilidad del Decreto-ley en el referéndum de iniciativa. «Ya estamos una vez más –ha escrito recientemente ATTARD– en la emulación competitiva, en el agravio comparativo, que incluso pretendía que se prosiguiera incurriendo en el error legal de utilizar el Decreto-ley para el referéndum andaluz» (29). Tal afirmación y juicio requiere alguna matización. En rigor, en el uso del Decreto-ley en Cataluña y en el País Vasco no había existido error legal, sino conciencia clara de infringir la Constitución en aras de la política. De otra parte, el agravio alegado era fundado: Negar a Andalucía lo que se había concedido a Cataluña y al País Vasco suponía una postergación para aquella región y una prima para estas nacionalidades. El Gobierno contaba con el apoyo de la mayoría de los grupos de la oposición para dar satisfacción a los andaluces, quebrantando, por tercera vez –siempre por motivaciones políticas–, la

(27) Sobre tales extremos, véase *El País*, 24 de enero de 1980.

(28) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 227, de 11 de diciembre de 1979.

(29) ATTARD, *Vida...*, p. 106.

norma constitucional; pero, en esta ocasión, decidido a racionalizar y recortar un proceso que se le escapaba de las manos, no quiso repetir una infracción del artículo 151 que, a su vez, hubiera servido de aliento a la carrera autonómica por la vía de este artículo (30).

En efecto, en esas fechas, el partido gubernamental había meditado ya sobre la conveniencia de proceder a una rectificación del proceso autonómico que, abandonado a su propio impulso y a excitaciones diversas, amenazaba con provocar el desguace del Estado y un desorden total en el discurrir de la vida nacional (31). El día 17 de enero de 1981, la Unión de Centro Democrático publicará una declaración en la que se partía de un supuesto preciso: No era posible la transformación, virtualmente inmediata, de un Estado fuertemente centralizado en otro autonómico. De tal premisa derivaban dos consecuencias. La primera era que la generalización de la fórmula del artículo 151 supondría el planteamiento y acumulación, en breve espacio de tiempo, de problemas virtualmente insuperables: «El coste del proceso –decía la declaración– y su previsible desbordamiento sería irresistible en términos económicos y políticos, tanto por sus efectos sobre el gasto público y el funcionamiento de los servicios colectivos, como por sumir al país en una situación electoral permanente, con numerosos referendos y elecciones...» La segunda consecuencia –lógicamente ligada a la anterior– era la reconducción de todos los procesos autonómicos en curso a la vía del artículo 143 como medio de evitar los daños señalados: «La aplicación general del artículo 143 –según el documento– permite encauzar globalmente y con ritmos de tiempo adecuados todo el proceso, atribuir el máximo nivel de autonomía previsto en la Constitución, garantizar la funcionalidad de la nueva estructura del Estado y asegurar que la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se haga a través de unos Estatutos y de unas Leyes generales que con orden en el sistema en su conjunto...» Por todo ello, la Unión de Centro Democrático se proponía, de una parte, adoptar, para todos los procesos autonómicos, el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución; y, de otra, propiciar la abstención o voto en blanco en los referendums de iniciativa previstos en el artículo 151 (32). Desde una perspectiva política, tales decisiones podían ser un medio de evitar el desorden total en el Estado; pero habían de producir, lógicamente, una frustración en las futuras Comunidades que estaban siguiendo la vía del

(30) LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA: «Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades del Referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político* núm. 6, pp. 83-105.

(31) La rectificación se había iniciado tiempo atrás y se había concretado en un informe preparado en octubre de 1979 por MARTÍN VILLA y elevado al Comité Ejecutivo de Unión de Centro Democrático. Una referencia y valoración de tal informe en la obra de su autor: *Al servicio del Estado*, 1984, p. 184. Notas y críticas en las obras citadas de CLAVERO y de ATTARD.

(32) El texto de la declaración en *El País*, 17 de enero de 1980.

artículo 151: tal había de suceder y sucedió –es lo que aquí interesa señalar– en Andalucía. Desde una perspectiva jurídica, aquellas decisiones no suponían un atentado contra ningún precepto concreto de la Constitución, pero suponía una desviación constitucional que, con el tiempo, llegaría a prosperar, a saber: la marginación de una vía que, en definitiva, se había insertado en el texto fundamental.

2. El Gobierno, después de dar satisfacción a catalanes y vascos, no quería volver a utilizar el Decreto-ley para los referéndums de iniciativa autonómica ni de aprobación de los Estatutos; debía, por tanto, procederse a la elaboración y aprobación de la Ley Orgánica prevista en el artículo 92 de la Constitución. El Gobierno, de otra parte, quería cumplir el compromiso contraído por su Presidente en relación a la fecha –28 de febrero de 1980– de celebración del referéndum andaluz: por esta razón el proyecto de Ley Orgánica mencionado, preparado apresuradamente, se presentó en el Congreso de Diputados a mediados de noviembre de 1979, y se acordó, a petición del Gobierno, tramitarlo por el procedimiento de urgencia que, en determinados momentos, se llevó con precipitación excesiva. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum, suscita consideraciones muy diversas; en todo caso, en este lugar nos interesa fijarnos sólo en el artículo 8, 4, que, refiriéndose al de ratificación de iniciativa autonómica, dice así: «Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años». En la discusión parlamentaria de la Ley se suscitaron dos temas que recibieron, en el artículo transcrito, tratamiento ajustado a la Constitución: su examen resulta conveniente y aun obligado por cuanto –después del referéndum andaluz– se anuló o desvirtuó tal tratamiento para sustituirlo por remedios constitucionalmente inaceptables.

El *primer* tema se refiere a la corrección constitucional de la prohibición contenida en el mismo. En efecto, mientras el artículo 143, 3, de la Constitución determina que la iniciativa autonómica, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años, el 151 guarda silencio sobre el particular. Sin embargo, se entendió y se ha entendido luego que tal silencio podía superarse mediante la aplicación analógica del artículo 143. En este sentido, el profesor PECES-BARBA, en los días en que se examinaba y aprobaba la Ley del Referéndum, escribió: «... También es sistemáticamente adecuado el plazo de cinco años que la Ley Orgánica concreta, porque supone la aplicación de la norma común del artículo 143, 3, al cauce especial del artículo 151...» (33). Y más recientemente, el profesor MUÑOZ MACHADO ha sostenido la misma tesis: «Si la Constitución –advierde– prohíbe repetir la

(33) Véase *El País*, 18 de enero de 1980.

iniciativa ordinaria que conduce a una autonomía de contenido menor, hasta que no transcurran cinco años puede entenderse que con mayor razón habrá querido establecer la misma prohibición para una iniciativa, como la del 151, que exige una mayor movilización administrativa y produce repercusiones superiores en la estructura general del sistema político...» (34). Tales criterios parecen atinados: la prohibición examinada debe reputarse constitucional. Pero, en relación a la misma, es necesario –dado el silencio de la Constitución y de la Ley del Referéndum– fijar una precisión adicional; el fracaso de la iniciativa autonómica impide, ciertamente, repetirla por la misma vía hasta transcurridos cinco años; pero el fracaso en el referéndum de iniciativa por la vía del 151 no impide el recurso inmediato a la del 143; el resultado negativo en tal referéndum sólo significa que la voluntad autonómica, aunque existe, no alcanza la intensidad que el 151 requiere. Tal tesis viene avalada por la autoridad de los dos profesores mencionados. El profesor PECES-BARBA, en el lugar indicado, señaló: «... Aunque ni la Constitución ni la Ley Orgánica concreta el tema, parece razonable que, rechazada la iniciativa por la vía del artículo 151, se pueda iniciar por el cauce genérico del artículo 143 sin esperar que transcurran cinco años...» (35). Y, por su parte, MUÑOZ MACHADO advierte que, de otra suerte, el artículo 151, que impone resultados muy difíciles de cumplir, se «estaría esgrimiendo para penalizarse precisamente a quienes prueban mayor voluntad autonómica, lo que es totalmente contrario a nuestro sistema que precisamente apoya y prima la voluntad de los territorios interesados» (36). En suma, el fracaso de la vía del artículo 151 permite recalar en la del 143; lo que no es constitucionalmente correcto es la pretensión de continuar la primera: eso es precisamente –según se verá– lo que se hizo, por atajos inadmisibles, en Andalucía.

El *segundo* tema, suscitado en la discusión parlamentaria, se condensaba en un escrúpulo: quizá el fracaso del referéndum de iniciativa autonómica en una o dos provincias suponía consecuencias excesivamente penalizadoras para aquellas otras en que el resultado hubiera sido positivo y que aspirasen a convertirse en Comunidad Autónoma. Una propuesta para remediar y aun eliminar tal exceso –formulada por el diputado profesor PÉREZ ROYO– señalaba que la forma tradicional de la técnica jurídica de rellenar vacíos legales es el procedimiento analógico; que el mismo artículo 151, 3, al referirse al segundo referéndum, contempla el supuesto de que alguna provincia quede descolgada y admite que las demás provincias puedan constituirse en Comunidad Autónoma; que la lógica y la equidad exigían que si se establecía esta solución para el segundo referéndum, es decir, el de ratificación del

(34) MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, t. I, página 257.

(35) *Loc. cit.*

(36) *Loc. cit.*

proyecto de Estatuto, se admitiese también para el primero, es decir, el de ratificación de la iniciativa autonómica. Por todo ello, el diputado mencionado presentó una enmienda que decía así: «Si celebrado el referéndum no llega a obtener la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de cada provincia, aquellas provincias en las que se hubiese registrado el voto afirmativo podrán continuar el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución, siempre que dichas provincias sean, al menos, la mitad de las que realizaron el referéndum y sus territorios sean limítrofes» (37). Sin embargo, tanto los argumentos como la propuesta fueron rechazados. En este sentido se señaló que unos y otra pugnaban con el tenor literal del artículo 151 que, con una construcción adversativa, comenzaba diciendo: «No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años cuando la iniciativa del proceso autonómico...»; y va señalando una serie de requisitos acumulativos para no dejar transcurrir el plazo de cinco años: «En consecuencia –decía CISNEROS LABORDA– no se trata ni siquiera de una interpretación, se trata de una mera lectura *a sensu contrario*. Por tanto, cuando falten alguno o algunos de estos requisitos sí será necesario dejar transcurrir el plazo de cinco años...» (38). Evidentemente, siendo el precepto claro, no había lugar a recursos analógicos discutibles. En suma, el fracaso en el referéndum de iniciativa en una provincia malogra el proceso autonómico en su totalidad: así resulta del citado artículo 151, 1, de la Constitución. Y, sin embargo, los daños políticos producidos por el resultado negativo en la provincia de Almería llevarían a los legisladores, en diciembre de 1980, a proponer un remedio semejante al de la enmienda del profesor PÉREZ ROYO y a adoptar una solución normativa totalmente contraria a la letra y al espíritu de aquel precepto constitucional.

3. El Gobierno, aprobada ya la Ley del Referéndum y, de otra parte, dando cumplimiento al acuerdo entre su presidente y el de la Junta de Andalucía, convocó, mediante Decreto de 26 de enero de 1980, el referéndum para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico en aquella región. El artículo 1.º declaraba que el Gobierno estimaba acreditada la iniciativa del proceso autonómico en las ocho provincias andaluzas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, 2, de la referida Ley; el artículo 2.º sometía a referéndum de aquellas provincias la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico según lo dispuesto en el artículo 151, 1, de la Constitución; el 3.º disponía que el referéndum se celebraría el día 28 de febrero de 1980 y que en el mismo podrían participar todos los ciudadanos que constituyesen el cuerpo electoral de cada una de las provincias andaluzas; el 4.º contenía la pregunta que tanta polémica suscitó. En aquellas mismas fechas, el partido gubernamental, de acuerdo con su declaración de 17 de enero, llevó a cabo

(37) *DSCD*, 28 de diciembre de 1979, p. 4047.

(38) *Ibidem*, p. 4049.

una intensa campaña en favor de la abstención: tal actitud resultaba anómala por cuanto en un sistema democrático no parece correcto recomendar a los ciudadanos la abstención; resultaba incongruente, por cuanto ese mismo partido la había condenado en el referéndum constitucional, en el vasco y en el catalán. La rectificación de una política autonómica, seguramente equivocada, se operaba mediante una prédica de la abstención, es decir, por un medio políticamente extraño y dudosamente ético. En todo caso, celebrado el referéndum, en la provincia de Almería no se consiguió el número de votos exigido por el artículo 151, 1, de la Constitución y por el 8, 4, de la Ley de Referéndum: el acceso a la autonomía por esa vía quedaba malogrado y, además, cerrado por un plazo de cinco años. La frustración mayor o menor del pueblo andaluz ante tales resultados y la reacción de la política del partido gobernante –y aun de otros– suscitó la necesidad de encontrar soluciones políticas que, según se verá más adelante, tuvieron un desenlace netamente inconstitucional.

V. LA SEGUNDA LECTURA DE LA CONSTITUCIÓN

El título VIII de la Constitución no dibuja un modelo preciso de Estado. El principio dispositivo permite llegar a los resultados más diversos e imprevistos. Las provincias pueden continuar sujetas a un régimen de rigurosa centralización o constituirse en Comunidades Autónomas. La Constitución no fija un mapa autonómico: éste depende, en medida decisiva, de la voluntad de los distintos territorios que integran la nación. Las provincias limítrofes que quieran ejercer el derecho a la autonomía deben reunir las características a que se refiere el artículo 143, 1; pero, inmediatamente, se advierte que tales características, que se presumen comunes, pueden ser, efectivamente, coincidentes o pueden ser divergentes. El camino a la autonomía puede seguir –aparte la vía señalada en la disposición transitoria segunda– la de los artículos 143 ó 151: la elección de una u otra depende exclusivamente del grado de voluntad autonómica de la futura Comunidad. El artículo 152 fija, en relación a las Comunidades privilegiadas y a las de primer grado, una organización precisa; pero el 147 deja a las de segundo grado la posibilidad de dotarse de las instituciones que deseen dentro de los límites generales consignados en el texto constitucional. Las Comunidades Autónomas pueden asumir, en los términos a que se refieren los artículos 148 y 149, las materias que consideren oportunas, y, dentro de ellas, las competencias que estimen convenientes. De esta manera, dentro del título VIII todo es posible: el Estado que dibuja, antes que un Estado federal, regional o federo-regional, es un Estado imprevisible.

Los constituyentes consagraron el principio dispositivo con excesiva generosidad; los políticos han extremado las exageraciones del texto constitucional. De este modo, en la segunda mitad de 1979, la confusión autonómica

era patente; el cambio de política –ya señalado– del partido gobernante, en enero de 1980, la había agudizado; los temas gallego y andaluz la habían llevado a límites casi irreversibles. Por todo ello, el Gobierno Suárez, en la comunicación que, en mayo de 1980, dirigió al Congreso de Diputados propuso una racionalización del proceso autonómico que suponía una limitación plural del principio dispositivo. Las medidas propuestas infringían o rozaban la Constitución; suponían una especie de *segunda lectura* de la misma; en todo caso, las principales eran las siguientes:

a) La generalización del proceso autonómico. La Constitución ofrecía un modelo de Estado que no podría lograrse sin un acceso generalizado a la autonomía: «La posibilidad teórica –decía el presidente– de que algún territorio español no acceda a la autonomía y quede aislado como provincia de régimen común supone romper la coherencia del modelo de Estado autonómico; crea asimetrías, especialmente en el campo de la ordenación administrativa, y comporta, a nivel de aparato estatal, la convivencia de una organización basada en el sistema autonómico junto a otro marginal y, en el peor de los casos, territorialmente discontinuo que seguiría inspirado en el modelo de Estado centralizado, lo cual implica un puro dislate organizativo...». El presidente apuntaba el medio constitucional que, en su caso, serviría para conseguir tal generalización: la aplicación del artículo 144, c), según el cual las Cortes, mediante Ley Orgánica, podrían, por motivos de interés nacional, sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143. La dualidad de regímenes denunciada por el presidente, aun cuando constitucionalmente admisible, podía, sin duda, suscitar graves problemas y dificultades; pero el remedio propuesto resultaba dudosamente correcto. En efecto, el artículo 144, c), es un precepto un tanto anómalo en el contexto general del régimen autonómico; la naturaleza de toda autonomía parece incompatible con una imposición fijada por los poderes centrales del Estado; el derecho a constituirse en Comunidad Autónoma o a insertarse en una de ellas no debe convertirse en obligación. Por todo ello, ese precepto debe aplicarse sólo en supuestos excepcionales; en la exposición del presidente parecía apuntarse su posible aplicación generalizada proyectándose de este modo más allá de los límites fijados por la letra y el espíritu de la Constitución.

b) Una reconducción de los procesos autonómicos a la vía del artículo 143. Este propósito se justificaba por dos motivos diferentes. De manera inmediata, el recurso generalizado o frecuente al artículo 151 supondría, en un plazo de dos años, más de dos docenas de referéndums pre y postestatutarios que mantendrían al país en un clima electoral permanente y nocivo. Desde una perspectiva más amplia, el recurso al artículo 151 supondría que Comunidades sin tradición, conciencia ni experiencia autonómicas, asumi-

rían, en un plazo relativamente breve, competencias para cuyo ejercicio no estaban, seguramente, preparadas. Ahora bien, el presidente parecía proponer la reconducción a través de un procedimiento netamente inconstitucional, a saber: el artículo 151 y la disposición transitoria segunda quedaban asimilados: «El problema –decía– es, pues, el de superar no ya la dicotomía entre el artículo 143 y 151, sino el existente entre el artículo 143 aplicable a todos y la transitoria aplicable sólo a Cataluña, País Vasco y Galicia... De otro modo, se produciría una auténtica mutación en el texto constitucional y el convertirse la excepción en regla y la regla en excepción...» En este punto, la *segunda lectura* era totalmente incorrecta. La Constitución distingue, entre otras, tres vías para el acceso a la autonomía: la de la disposición transitoria segunda aplicable a las Comunidades históricas; la del artículo 151, que somete a prueba la voluntad autonómica de una determinada Comunidad mediante trabas y exigencias para concederle, si las supera, la plenitud de competencias que la Constitución permite, y, finalmente, la del 143, que supone el acceso a la autonomía de manera más llana y una asunción más medida y limitada de competencias. Esta vía es, sin duda, la más prudente: en este punto el presidente tenía razón, y su parecer coincidiría con el posterior informe de los expertos y de los pactos autonómicos. Pero la asimilación de la disposición transitoria y del artículo 151 era constitucionalmente inadmisibles: los expertos y los pactos las distinguirían aun cuando –según se verá– dejaban virtualmente amortizada la vía del 151.

c) La igualdad o, al menos, la similitud en la organización de los poderes autonómicos. La redacción del artículo 147 había suscitado la duda de si las Comunidades de segundo grado podían tener o no Asamblea legislativa; el 162 mantenía la duda al legitimar, para interponer el recurso de inconstitucionalidad, a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso –es decir, si existían–, a las Asambleas de las mismas. De esta manera, la ordenación de las Comunidades de segundo grado estaba rodeada de una considerable incertidumbre. El presidente Suárez quiso, en esta ocasión, desvanecer dudas: «Si las regiones que van a acceder a la autonomía plena por el artículo 143 –declaraba– desean realmente dotarse de un esquema organizativo paralelo al previsto para las regiones de restitución histórica, nada hay ni en la Constitución ni en los postulados del partido mayoritario, ni en la actitud del Gobierno que lo impida...» Ciertamente, el artículo 147 dejaba a las Comunidades de segundo grado organizarse, dentro de los límites fijados por la Constitución, del modo y forma que bien les pareciese; y, por consiguiente, nada se oponía a que adoptasen las mismas instituciones de gobierno que la Constitución establecía en el artículo 152. Pero esta posibilidad dejaba abierta la meditación sobre dos puntos distintos. De una parte, si todas las Comunidades podían disponer de una Asamblea

legislativa, de un Gobierno y de su presidente y de un Tribunal de Justicia, no se comprendía bien la razón que había llevado a los redactores de la Constitución a establecer y aun imponer a tres Comunidades –el artículo 151 había sido eliminado en la exposición del presidente– una organización que, en definitiva, podían asumir todas. De otra parte, las Comunidades más elementales y nuevas podían tener la misma organización institucional que las tres, a las que se reputaba dotadas de plena conciencia, madurez y experiencia autonómicas. En suma, en este tema que ahora se examina, la *segunda lectura* no suponía un atentado a la Constitución; pero dejaba al descubierto una anomalía en el texto de la misma.

d) Una cierta homogeneización competencial que evitase la inseguridad jurídica. La autonomía suponía y supone una redistribución de poderes en todo el ámbito del Estado y de la nación. «El ciudadano –decía el presidente– sabe cuál es la distribución actual de poderes y conoce los principios fundamentales de su funcionamiento. Tiene una relativa certeza de las normas que, desde los poderes públicos, disciplinan su vida cotidiana... La creación de las autonomías va a suponer un cambio trascendental de este panorama de distribución de poderes...». Por todo ello, si no se adoptaban las medidas pertinentes, el modelo de Estado sería completamente inmanejable: «No hay estructura política –concluía– que soporte la inseguridad jurídica derivada de catorce o quince regímenes de distribución y asunción de competencias de diferentes materias...» En efecto, si cada Comunidad adoptaba la organización y asumía las competencias que bien le pareciese, el ciudadano español que transitase de una a otra Comunidad sentiría una incertidumbre y desconcierto parecidos a los que puede experimentar cuando sale del territorio nacional a un país extranjero. Todo esto era, sin duda, atinado; pero parecía rozar el artículo 147, 2, d), de la Constitución, que permite a las Comunidades, en sus Estatutos respectivos, asumir las competencias que desearan; y asimismo parecía desvirtuar el sentido del artículo 148, según el cual aquéllas pueden asumir competencias en las materias que expresamente se consignan en la medida y términos que considerasen oportunos. La libertad en la elección quedaba sustituida por una homogénea imposición (39).

Este conjunto de medidas y sugerencias respondían al deseo y a la necesidad de racionalizar el proceso autonómico; pero si, políticamente, podían ser aconsejables o atinadas suponían una utilización dudosamente regular de la Constitución. «Yo casi diría –señaló el profesor SOLÉ-TURA– que se nos propone una especie de reforma solapada del título VIII de la Constitución sin pasar por los mecanismos de reforma que están previstos en

(39) Las propuestas fueron formuladas de manera detallada en el discurso del presidente SUÁREZ: Su texto en *DSCD*, 20 de mayo de 1980. El programa autonómico en pp. 5963 y ss.

la propia Constitución» (40). Esta afirmación, necesitada de algunas matizaciones, se aproximaba, sensiblemente, a la realidad. En efecto, los sucesivos puntos del plan expuesto por el presidente suponían la virtual eliminación del principio de voluntariedad recogido en la Constitución. Por de pronto, el derecho a la autonomía, en cuanto tal derecho, puede ejercitarse o despreciarse; no forma parte del derecho necesario; el régimen autonómico no es, en la Constitución, un cuadro que se impone para la organización territorial del poder, sino una posibilidad derivada del derecho que se reconoce. La fusión o confusión de la disposición transitoria segunda y del artículo 151 era totalmente arbitraria y contraria a la letra y al espíritu de la Constitución que establece, con precisión, la independencia y sustantividad de la vía fijada en este artículo. La rigurosa homogeneización de las instituciones autonómicas no era tampoco constitucionalmente correcta; la organización de tales instituciones no tiene una plantilla común dibujada en la Constitución –salvo en el supuesto del artículo 151–, sino que se deja a la voluntad de quienes reclaman un régimen autonómico (41). La redacción del artículo 148 permite afirmar que cada Comunidad puede adoptar las competencias que considere procedentes, sin que pueda obligarse a recibir las que no desea. En fin, el principio de voluntariedad preside toda la regulación constitucional de las Comunidades Autónomas y el contenido de los Estatutos: la propuesta gubernamental sugería que, por necesaria racionalización, se utilizasen las fuerzas políticas y medios jurídicos inadecuados o insuficientes para anular aquel principio. Posiblemente, el mal no estaba en el plan del Gobierno, sino en el texto de la Constitución; pero ese plan difícilmente podía llevarse a cabo sin rozar principios y preceptos contenidos en la Constitución.

VI. EL PROCESO AUTONÓMICO ANDALUZ: DEL ARTÍCULO 151 AL 144

El resultado negativo del referéndum andaluz planteó un problema político al que se quiso encontrar solución: Los pasos que en este sentido se dieron mostraron –en el Gobierno, en los partidos, en la oposición– una grave desorientación y una escasa preocupación por el respeto a la Constitución. El orden cronológico de los propósitos y sugerencias que suponían atentado a la misma es el siguiente:

1. El día 23 de abril de 1980, el diputado profesor CLAVERO ARÉVALO presentó una proposición de Ley, avalada también por otros diputados, para modificar la Ley Orgánica del referéndum en el sentido de que no sería

(40) *DSCD*, 21 de mayo de 1980, p. 6069.

(41) Sobre tales extremos véase el estudio del profesor SÁNCHEZ AGESTA dedicado al artículo 2.º de la Constitución, en *Comentarios a las Leyes políticas*, dirigidos por ALZAGA VILLAMIL, t. I, páginas 146-9.

necesario esperar el transcurso de cinco años para reiterar la consulta autonómica, sino que ésta debería convocarse nuevamente en el plazo de dos meses, a contar de la proclamación de los resultados de aquélla, siempre que concurrieran tres circunstancias: que en el referéndum celebrado los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretendiese acceder al autogobierno; que el voto afirmativo de la mayoría del censo de los electores no se hubiese alcanzado en una sola provincia, y que, en esta provincia, los votos afirmativos hubiesen alcanzado la mayoría de los válidamente emitidos. La proposición todavía pedía algo más: que el referéndum sólo se repitiese en la provincia en que hubiese fracasado. De este modo se llegaba a un resultado concreto: bastaría que en este nuevo referéndum a escala provincial los votos afirmativos superaran a los negativos para que prosperase la iniciativa autonómica en toda la región (42). Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista, en la misma fecha, presentó otra proposición de Ley, redactada en términos muy parecidos —levemente más pudorosos—, según la cual el Gobierno reiteraría la convocatoria de referéndum en el plazo de dos meses a contar de la proclamación y firmeza de los resultados del celebrado cuando concurriesen simultáneamente las siguientes circunstancias: a) Que en el referéndum celebrado, los votos afirmativos hubiesen alcanzado la mayoría absoluta del censo de los electores en el conjunto del ámbito territorial que pretendiese acceder al autogobierno. b) Que el voto afirmativo de la mayoría del censo de electores no se hubiese alcanzado en una sola provincia o en varias, siempre que su número no superase la tercera parte de las comprendidas en referido ámbito territorial. c) Que en la provincia o provincias a que se refiere la circunstancia anterior, los votos afirmativos hubieran alcanzado, en cada una de ellas, la mayoría de los votos emitidos (43). Por lo demás, la proposición socialista —como la de CLAVERO— pretendía también que el referéndum se repitiese sólo en la provincia o provincias en que hubiese fracasado. El simple contraste de estas proposiciones con la letra del artículo 151 permite advertir que éste resultaba quebrantado por la alteración del sistema de mayorías, por la marginación de plazos y por la introducción de dispensas irregulares.

2. En el debate parlamentario de mayo de 1980, el presidente del Gobierno y el Partido Centrista —según se señaló en el apartado anterior— propusieron una *segunda* lectura de la Constitución, según la cual, dejando aparte las nacionalidades históricas, todas las demás Comunidades, incluida

(42) La proposición de CLAVERO, fechada en 23 de abril de 1980, aparece recogida en *BOCG*, Congreso de los Diputados, 9 de mayo de 1980, núm. 82-I.

(43) La proposición socialista, en *BOCG*, Congreso de los Diputados, 9 de mayo de 1980, número 83-I.

Andalucía, sólo podían acceder a la autonomía por la vía del artículo 143. La del 151 había quedado cerrada, por el momento, para la región andaluza por la votación insuficiente en Almería; ahora, con la nueva lectura, parecía quedar cerrada para siempre. De manera inmediata, en aquella ocasión, diputados de varias tendencias denunciaron la interpretación arbitraria: Quizá ROJAS-MARCO, por razones fácilmente comprensibles, fue el parlamentario que con mayor dureza e insistencia criticó la nueva lectura de la Constitución. «Hoy –decía el 20 de mayo– es un día histórico en cuanto que se ha reconocido por el Gobierno que el artículo 151 de la Constitución no era algo a lo que acogerse cualquier pueblo de España... Hoy se nos acaba de decir que el artículo 151 que se le ha ofrecido en referéndum convocado por este mismo Gobierno al pueblo andaluz, resulta que era sólo para unos pueblos de España...» (44). «El Gobierno –añadía el día 21– anuncia una nueva interpretación: El 151 es sólo para las nacionalidades históricas, y el 143, para todas las demás. Nosotros le negamos al Gobierno la capacidad para interpretar la Constitución, porque para eso está el Tribunal Constitucional...» (45). Ciertamente, tales críticas –dejando aparte su expresión apasionada– eran fundadas: El Gobierno, para racionalizar el proceso autonómico, proponía una interpretación insostenible; más aún: incurría en la contradicción de negar sustantividad a una vía autonómica a cuya andadura había contribuido convocando al referéndum de iniciativa previsto en el artículo 151. El Gobierno, en mayo de 1980, sostenía que Andalucía debía recurrir a la vía del 143: Era cierto. Pero el Gobierno parecía apoyar su criterio no en el fracaso del referéndum, sino en la virtual supresión del artículo 151: este apoyo no era constitucionalmente correcto. En todo caso, las presiones políticas le llevarían prontamente a un nuevo y anómalo parecer.

3. El problema andaluz quedó planteado nuevamente en términos completamente distintos, al tiempo de examinarse, en septiembre de 1980, la cuestión de confianza solicitada por el Gobierno Suárez. En tal ocasión, el presidente dijo: «En relación con Andalucía, es intención del Gobierno, si cuenta con la aceptación de la Cámara, y previa audiencia de la Junta de Andalucía, recurrir al artículo 144 de la Constitución para conseguir, a través de un procedimiento especial, la adopción de un Estatuto que contenga las instituciones y competencias ya establecidas por los Estatutos actualmente en vigor...» (46). La nueva propuesta suscitaba profunda perplejidad: citaba el artículo 144, mencionaba un *procedimiento especial* sin mayores precisiones, apuntaba un retorno al artículo 151 o, al menos, a sus consecuencias y efectos.

(44) DSCD, p. 5975.

(45) DSCD, p. 6233.

(46) DSCD, 16 de septiembre de 1980, p. 7079.

El ministro de Administración Territorial, MARTÍN VILLA, en su intervención, confirmó, y aun agravó, las dudas: «El proyecto que el Gobierno tiene planteado, y en muy avanzado estudio –señaló–, prevé la participación en el seno del Congreso de Diputados de una Asamblea de Parlamentarios que, junto con la Comisión Constitucional, y de forma idéntica a la que sirvió para elaborar los Estatutos de Galicia, del País Vasco y de Cataluña, elabore un proyecto de Estatuto para Andalucía... Creo que no hay dificultad en que este referéndum sea aprobado por la mayoría simple de las provincias en forma análoga a como se aprobaron los Estatutos para Cataluña y el País Vasco y en los mismos términos en que se planteará el referéndum para la aprobación del Estatuto gallego...» (47). De esta manera parecía darse por supuesto que el proceso autonómico andaluz se encontraba en una situación que, al amparo del artículo 144, le permitía seguir los trámites del 151 para alcanzar autonomía plena en organización y competencias. Todos estos propósitos, confusos e imprecisos, sugieren las siguientes consideraciones:

a) El artículo 144 de la Constitución dice así: «Las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: ... c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.» Por consiguiente, el artículo 144 no lleva al 151, sino al 143. Ya esta constatación resulta suficiente para demostrar la inviabilidad constitucional de los planes del Gobierno; pero, aparte de ello, no existía razón alguna para la sustitución de la iniciativa: En Andalucía, el 97 por 100 de los Ayuntamientos, la totalidad de las Diputaciones y la unanimidad de los componentes de la Junta habían ejercitado ya, en su momento, la iniciativa autonómica.

b) Aun en el supuesto de que las Cortes pudieran realizar la sustitución a que se refiere el artículo 144 –lo que supondría duplicar la iniciativa ya existente–, resulta evidente que aquéllas no podían sustituir la exigencia del artículo 151, según la cual la iniciativa debe ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. «Una cosa es –escribió por aquellas fechas el profesor LÓPEZ RODÓ– sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales y otra muy distinta sustituir el referéndum de ratificación cuando su resultado no es favorable en todas las provincias afectadas» (48). Ciertamente, suponía un grave error lógico y un grave atentado a la Constitución pretender que las Cortes pudiesen sustituir la iniciativa y la ratificación por referéndum; que a efectos de sustitución pudiesen comprenderse en un bloque único dos actos tan diferentes como la iniciativa y los resultados de una consulta popular.

(47) DSCD, 17 de septiembre de 1980, p. 7093.

(48) LÓPEZ RODÓ: «Piruetas anticonstitucionales», en ABC, 29 de octubre de 1980.

c) El artículo 144, c), es una previsión para poner en la vía que conduce a la autonomía de segundo grado a quienes no se han mostrado favorables a la autonomía misma; pero no para poner a los territorios reticentes en el camino de la autonomía de primer grado. Este precepto es una excepción al principio dispositivo; su interpretación y aplicación debe realizarse del modo que resulte menos lesivo para tal principio; la sustitución de la iniciativa para lanzar a los territorios no interesados hacia la autonomía máxima contrasta con la generalidad de aquel principio y lo violenta en exceso (49).

d) El propósito de elaborar el Estatuto de Andalucía en forma idéntica a la de Cataluña, País Vasco y Galicia, es decir, mediante el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea de Parlamentarios en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados resultaba equivocado: Ese procedimiento sólo era de aplicación a los Estatutos que cumplieran los requisitos del artículo 151, entre los que se encuentra la aprobación del referéndum de iniciativa; pero no a los que se elaborasen al amparo del artículo 144, que habían de seguir la tramitación ordinaria de las Leyes orgánicas.

VII. LA VÍA ANDALUZA

La trayectoria del proceso autonómico andaluz muestra –según se ha venido señalando– vacilaciones políticas y constitucionales de difícil seguimiento, y que, por ello, quizá, convenga ahora repasar. En un primer momento, se intentó la vía del artículo 151, que fracasó por el resultado negativo del referéndum de iniciativa; en un segundo momento, situado en mayo de 1980, el presidente del Gobierno propuso una anómala interpretación de la Constitución, según la cual todos los procesos autonómicos, salvo los de las nacionalidades históricas, debían seguir la vía del artículo 143; en un tercer momento, situado en septiembre del mismo año, el presidente del Gobierno sugirió, para Andalucía, la vía del artículo 144, que no procedía por las razones que ya se han consignado. Después de tanta vacilación, se llegó a un último momento, en el que parecía que ya lo único procedente era resolver, de una vez, el problema andaluz, sin reparar en escrúpulo constitucional alguno. De este modo, se propuso, y se logró, una solución que supuso el fin de tal problema; pero también la violación, posiblemente más retorcida, de la Constitución entre todas las que acompañaron al proceso autonómico de las diversas Comunidades. En efecto, en noviembre de 1980, los partidos parlamentarios andaluces presentaron una proposición de Ley, admitida a trámite por unanimidad en el Congreso de los Diputados, destinada a modificar la Ley Orgánica del referéndum, pero que suponía también un

(49) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, t. I, pp. 259-60.

quebrantamiento frontal y plural de los artículos 151 y 144 de la Constitución (50). La proposición se convirtió en la Ley Orgánica 13/1980, que era, efectivamente, inconstitucional por las razones que a continuación se expresan.

Primera.—El artículo 151, 1, de la Constitución señala que la iniciativa autonómica deberá ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una Ley Orgánica. El artículo 8.º de la Ley Orgánica 2/1980, que regulaba las distintas modalidades del referéndum, había introducido determinadas adiciones que ya se han examinado; pero había mantenido, en relación al voto afirmativo, aquella mayoría: así era y no podía ser de otro modo, ya que si la Ley Orgánica prevista en el artículo 151 debía precisar el modo de celebrarse el referéndum de iniciativa o el modo de acreditar el resultado, no podía, evidentemente, alterar una mayoría que la Constitución establece con todo rigor y claridad. Pues bien, el artículo 8, 4, de la Ley Orgánica que ahora se está examinando, determinaba que la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 de la Constitución se entendería ratificada en las provincias en que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos, siempre y cuando tales votos hubieren alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretendiese acceder al autogobierno. Esta nueva redacción era inconstitucional, al menos por dos motivos: a) Una Ley Orgánica no puede sustituir el requisito constitucional de la mayoría absoluta de cada provincia por la mayoría absoluta del conjunto del territorio que pretenda acceder a la autonomía: «La Constitución —ha escrito el profesor LÓPEZ RODÓ— pudo establecer este segundo criterio, pero no lo hizo. Y al no haberlo hecho la Constitución, no lo puede hacer, enmendándole la plana, una Ley Orgánica» (51). b) De conformidad con el artículo 151, el fracaso del referéndum en una sola provincia malogra el camino a la autonomía señalado en tal precepto; en cambio, el artículo 8, 4, abre la posibilidad de dejar desenganchada del proceso autonómico a una provincia que lo ha iniciado con otras, continuando éstas hasta culminar la aprobación del Estatuto de Autonomía.

Segunda.—El mismo artículo 8, 4, párrafo último, de la Ley Orgánica 12/1980, que ahora se está examinando, establece que previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiere obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes podrán sustituir la prevista en el artículo 151. Este precepto es, asimismo, inconstitu-

(50) El texto de la proposición, en *BOCG*, Congreso de los Diputados, 24 de octubre de 1980, número 108-1.

(51) LÓPEZ RODÓ: «Inadecuada solución a la autonomía andaluza», en *ABC*, 13 de noviembre de 1980.

cional por las siguientes razones: a) La sustitución únicamente está prevista en el artículo 144, c), y éste lleva al artículo 143 y no al 151: tal vez por esta razón los autores de la Ley silenciaron toda referencia o mención del artículo 144. b) Las Cortes Generales –según ya se señaló– podían sustituir la voluntad de las Corporaciones locales; pero no la celebración del referéndum o sus resultados cuando hubieren sido negativos. La nueva Ley, de manera intencionada, ha comprendido, como acto o bloque único, la iniciativa estricta y el referéndum sobre la misma: de esta manera se llega a la conclusión anómala de que las Cortes pueden suplantar la voluntad de una provincia reacia y enrolarla en el proceso autonómico correspondiente. c) El artículo 151, 3, al referirse al referéndum de aprobación de los Estatutos de Autonomía, señala que, en el caso de no aprobarse el proyecto por una o varias provincias, *las restantes* podrían constituirse en Comunidad Autónoma: no puede, pues, obligarse a integrarse en la Comunidad a una provincia que no lo desee. Una interpretación analógica de este precepto lleva a la conclusión de que tampoco se puede obligar a sumarse a la iniciativa del proceso autonómico a las provincias en las cuales el referéndum sobre la misma no hubiese prosperado.

Tercera.–La Ley Orgánica, en los preceptos hasta ahora examinados, suponía las infracciones constitucionales que se han ido señalando; pero, en todo caso, sólo debía tener, lógicamente, aplicación desde el momento de su entrada en vigor, y, por consiguiente, no lo era al referéndum de iniciativa autonómica que se había celebrado en Andalucía con anterioridad. Pues bien, los legisladores aprobaron una disposición transitoria que resolvía expeditamente el problema: «Lo dispuesto en la presente Ley –decía– será de aplicación a los referéndums de ratificación de la iniciativa autonómica celebrados con anterioridad a su entrada en vigor y desde la vigencia de la Constitución.»

Cuarta.–Por último, y como consecuencia de lo establecido en la nueva redacción del artículo 8, 4, párrafo 3.º, con la misma fecha de 16 de diciembre se publicaba la Ley Orgánica 13/1980, que, en su artículo único, decía así: «Habiéndose producido la solicitud de los diputados y senadores de la provincia de Almería, a la que alude la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las Cortes Generales, por los motivos nacionales a los que se refiere el título VIII de la Constitución, declara sustituida en esta provincia la iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico o de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución.» Aquí puede repetirse cuanto se señaló al examinar anteriormente, en términos generales, la redacción del artículo 8, 4, párrafo 2.º, de la Ley Orgánica 12/1980, y advertir que en la Ley Orgánica 13/1980, que en este apartado se examina, existe una

referencia genérica al título VIII y no al artículo 144, que señalaría con demasiada evidencia la incongruencia de la remisión.

De esta manera, la Comunidad andaluza no llegó a la autonomía por la vía del artículo 143, que no quiso seguir; ni por la del 151, que quedó malograda con el fracaso del referéndum del 28 de febrero; ni por la del 144, que no le era de aplicación. Andalucía llegó a la autonomía por una vía singular, trazada mediante el derribo calculado de las líneas fijadas en la Constitución.

VIII. LA LEY 2/1980 Y EL PROCESO AUTONÓMICO VALENCIANO

La Constitución, ni en el artículo 143 ni en el 151, exige que los municipios, al pronunciarse a favor de la autonomía, consignent expresamente la vía que quieren seguir para alcanzar la misma. En cambio, la Ley del Referéndum, en su artículo 8, 1, *in fine*, establece que los municipios que quieran seguir la vía del 151 deben consignarlo expresamente. Esta exigencia adicional resulta dudosamente constitucional por motivos varios. Por de pronto, modifica de algún modo la Constitución introduciendo un nuevo requisito que no figura en el artículo 151, y añade un nuevo obstáculo a los que ya establece el mismo para llegar a la autonomía de primer grado. En segundo lugar, la atenta lectura del 151 permite establecer una neta distinción entre la iniciativa que corresponde a las Corporaciones locales que menciona y la ratificación de tal iniciativa mediante referéndum: la Ley Orgánica que regula las distintas modalidades del mismo puede y debe regular esta consulta popular; pero parece evidente que no puede invadir la etapa de iniciativa, que es etapa diferenciada de la de su posterior ratificación. En tercer lugar, destruye la lógica del proceso autonómico: una Comunidad *in fieri*, en la que todos los Ayuntamientos solicitaran la autonomía, la mitad por el artículo 151 y la otra sin mención expresa de procedimiento o haciendo mención de otro, no podría acceder por ninguna vía, a pesar de que la voluntad autonómica existe de manera evidente. Por último, la exigencia que se comenta es improcedente, por cuanto la opción de una u otra vía no depende de la voluntad de cada corporación singular, sino de la obtención de un *quorum* que escapa a la voluntad de los titulares singulares: «Si en todas las provincias —escriben SOSPEDRA y AGUILÓ— se superaba el 75 por 100 de acuerdos se podía seguir la vía del 151; si se superaban en todas los dos tercios, pero no se superaban los tres cuartos, se seguía por el 143, y si ni siquiera se alcanzaban los dos tercios en todas, el proceso autonómico había fracasado» (52). Ciertamente esto era lo establecido por el texto constitucional, y a su amparo se iniciaron determinados procesos autonómicos: la exigencia

(52) MARTÍNEZ SOSPEDRA y AGUILÓ LUCIA: *Derecho autonómico*, Valencia, 1982, pp. 203-4.

adicional que ahora se estudia, aparte ser dudosamente constitucional, resultó altamente perturbadora (53).

Pero, además, el apartado 8, 1, *in fine* suscita otras consideraciones y problemas (54). La Ley Orgánica 2/1980, que contiene tal precepto, no tiene efecto retroactivo; ninguno de sus preceptos le atribuye este carácter; no se le puede atribuir tampoco una retroactividad tácita que, por lo demás, sería contraria al principio general de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9, 3, de la Constitución. Por consiguiente, los procesos autonómicos en curso pasaban a regirse por dicha Ley; pero sólo en las fases del mismo que se hallasen pendientes en el momento de entrada en vigor de aquélla. Tal tesis resultaba apoyada y reforzada por la disposición transitoria de la Ley, que dice así: «A la entrada en vigor de la presente Ley y a los efectos de la *adecuada tramitación de las iniciativas autonómicas previstas en el artículo 8 de la misma* que hubieran comenzado antes de dicho momento, se abrirá un plazo de setenta y cinco días con el fin de que las corporaciones y entes locales interesados puedan proceder, en su caso, a la rectificación de los acuerdos en función de los términos de dicho precepto. Este plazo *no implica reapertura ni caducidad de los plazos constitucionales previstos.*» Esta disposición se dirige a facilitar la aplicación del artículo 8.º de la Ley, o más exactamente, la adecuada tramitación de iniciativa, lo cual presupone que la misma se halla en curso; de otra suerte, la disposición carecería de sentido, como lo demuestra la mera lectura de su inciso final, dado que la reapertura o la caducidad de plazos constitucionales sólo tiene sentido en el supuesto de que la tramitación se hallase en curso. En todo caso, es interesante señalar que esta interpretación fue aceptada por el Gobierno en relación a Andalucía, región en la que –según se vio– la iniciativa autonómica se había cerrado antes de la entrada en vigor de la Ley que se está examinando.

Si se admiten las consideraciones anteriores, resulta obligado examinar el modo y medida en que se aplicaron en el proceso autonómico valenciano. Tal proceso se inició por la vía del artículo 151; con fecha 25 de abril de 1979, un Ayuntamiento de la provincia de Valencia solicitó que, por tal vía, se iniciase y siguiesen los trámites pertinentes para la constitución de la futura Comunidad Valenciana. Desde esa fecha se recibieron en el Consell peticiones de autonomía, acordadas por la casi totalidad de los municipios de las tres provincias que integraban el Antiguo Reino, superando abundantemente las cifras previstas en aquel artículo; de otra parte, las Diputaciones de las tres

(53) Sobre el tema, véase los datos y reflexiones de LÓPEZ RODÓ: *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, 1980, p. 154.

(54) La redacción de estos párrafos se apoya en las observaciones de los profesores SOSPEDRA y AGUILÓ en *op. cit.*, y de manera muy especial en el informe redactado en marzo de 1980 por profesores del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Valencia y recogido en AGUILÓ LUCIA: *L'Autonomia*, Valencia, 1982, pp. 117 y ss.

provincias solicitaron asimismo la iniciación del proceso autonómico. Todos los acuerdos citados se adoptaron dentro del plazo de seis meses a que se refiere el artículo 143, 2, de la Constitución: dicha obtención se acreditó con fecha 25 de octubre ante el Gobierno y ante el Congreso de los Diputados mediante la correspondiente acta de presencia. Por tanto, resulta forzoso concluir que en la fecha señalada, la fase de iniciativa, tal y como viene definida en el artículo 151 de la Constitución, quedó cumplida, y, por consiguiente, la Comunidad *in fieri* adquirió el derecho, y el Gobierno, correlativamente, el deber de convocar el referéndum de ratificación tan pronto se habilitase la norma legal para la celebración del mismo. Cuando, efectivamente, se publicó la Ley Orgánica 2/1980, la disposición transitoria de la misma no podía afectar a las Corporaciones locales de la región valenciana: La fase de iniciativa –conviene recordarlo– se había cerrado antes de aquella publicación y, además, la Ley no tenía efecto retroactivo. La trayectoria que parecía obligada y correcta era la siguiente: la entrada en vigor de la citada Ley permitía la convocatoria del referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica; el Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.º de la misma Ley, debía convocar, oído el Consell, en el plazo máximo de cinco meses, el referéndum. Nada de esto se hizo.

En todo caso, ni el Ministerio de Administración Territorial ni el Congreso de los Diputados manifestaron que la documentación presentada por el presidente del Consell –así como la presentada por el presidente de la Junta de Andalucía– tuvieran defecto formal o material alguno, debiendo, por tanto, ser considerada válida. En este estado de cosas, las Cortes Generales aprobaron, con rapidez inusitada, la Ley Orgánica que ahora se estudia y cuyo texto permite –conviene reiterarlo– dos supuestos diferentes: a) Procesos autonómicos que el día de su entrada en vigor se encontraban en fase de iniciativa y a los que era de aplicación el artículo 8.º –al margen de su posible inconstitucionalidad– y la disposición transitoria segunda. b) Procesos en los que ya había finalizado la fase de iniciativa con la presentación de la documentación acreditativa: tal era el caso de Andalucía y de Valencia. Sin embargo, pese a esta igualdad de situaciones jurídicas, el Gobierno les dio tratamiento diferente, con posible violación del artículo 14 de la Constitución. En efecto, en relación a Andalucía, se estimó que se habían cumplido todos los requisitos pertinentes y que debía convocarse el referéndum: no se aplicó el artículo 8.º ni la disposición transitoria; no se esperó a que transcurriese el plazo de setenta y cinco días previsto en esta última; el referéndum se convocó para el día 28 de febrero. En cambio, en el supuesto valenciano, el Ministerio de Administración Territorial y el Congreso de los Diputados continuaron en su silencio; mientras, el partido en el poder hizo pública una manifestación según la cual en el proceso valenciano de autonomía no se

habían cumplido los requisitos constitucionales y eran de aplicación los tantas veces mencionados artículo y disposición. Desde ese momento, en que la infracción constitucional era muy probable, se inició una etapa confusa y sembrada de ilegalidades. En el plazo de setenta y cinco días señalados por la disposición transitoria segunda se adoptaron nuevos acuerdos municipales diferentes, pero casi todos ellos de dudosa regularidad: Algunos Ayuntamientos que, inicialmente, habían manifestado su voluntad autonómica por la vía del 151, se pronunciaban, ahora, por la del 143; otros, que habían adoptado fórmulas ambiguas «autonomía mayor en el menor tiempo posible», especificaban su vía por la del artículo 143, cuando lo único que permitía el artículo 8.º y la disposición transitoria era especificar la vía del 151.

En suma, el proceso valenciano se inició por la vía del artículo 151; pero se le quiso aplicar, indebidamente, las exigencias fijadas en el artículo 8.º y en la disposición transitoria de la Ley Orgánica 2/1980. Posteriormente, se operó la reconducción de aquel proceso a la vía del artículo 143; pero tal reconducción resultaba anómala por cuanto no podía realizarse sin que los órganos titulares de la iniciativa manifestasen su voluntad mediante la reapertura del proceso autonómico; y, a su vez, tal reapertura sólo era posible en el caso de fracaso del referéndum de iniciativa.

IX. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y LOS PACTOS AUTONÓMICOS

Cuando se inició el año 1981, la confusión en la trayectoria del proceso autonómico en general había alcanzado tal nivel que resultaba obligada una pausa y meditación. De otra parte, se dejó sentir el malestar derivado del fracasado golpe de Estado que parecía tener una de sus motivaciones en la dinámica autonomista. De esta manera, el Gobierno y el principal partido de la oposición consideraron pertinente la designación de una Comisión de Expertos que analizase los problemas técnicos planteados por el proceso autonómico y propusiera las soluciones posibles en el marco constitucional. La Comisión, formada por prestigiosos juristas, presentó un informe, fechado en 19 de mayo de 1981, que propugnaba —en lo que aquí interesa— una limitación plural en el principio dispositivo fijado para el acceso a la autonomía. El informe permitió que el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Español, primera fuerza política de la oposición, suscribieran, con fecha 31 de julio de 1981, unos pactos autonómicos que trataban de introducir una cierta dosis de claridad y racionalidad en el proceso que se venía siguiendo (55). Los informes y los pactos proponían medidas que, desde una

(55) Los textos aparecen recogidos en *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, 1981, y *Acuerdos autonómicos*, 1981. Un análisis de los dos documentos en MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, t. I, pp. 143 y ss.

perspectiva política, eran convenientes y aun necesarios para poner límites y orientación en el desorden autonómico; pero seguramente –siempre desde la perspectiva que aquí se contempla– rozaban la Constitución. Los dos documentos entendían, con razón, que la aplicación del principio dispositivo, tal como venía realizándose, podía llevar a la desfiguración y desguace del Estado; pero imponían tales limitaciones al mencionado principio que, al menos en determinados extremos, permiten llegar a la conclusión de que se evitaba el mal forzando el texto constitucional.

1. La Constitución –según ya se señaló– descansa sobre el principio de que la autonomía es un derecho que puede o no ejercitarse; pero no una obligación que pueda imponerse. Las características históricas, culturales y económicas comunes a varias provincias limítrofes pueden originar entre sus ciudadanos un sentimiento de nacionalidad o de región y el deseo de constituirse en Comunidad Autónoma: ésta será la forma jurídico-pública que hará efectivos tales sentimientos y deseos. Pues bien, la Comisión de Expertos entendía que no era conveniente para la organización del Estado que las poblaciones decidiesen o no constituirse en Comunidades Autónomas: el proceso ya iniciado –decía el informe– «debe finalizar con el acceso a la autonomía de la totalidad de los territorios españoles...». La Comisión sentía una lógica preocupación por la organización y buen funcionamiento del Estado; la subordinación de los sentimientos y deseos de determinados territorios a aquélla era explicable; la generalización de la aspiración autonómica aconsejaba que no quedasen territorios aislados sometidos a un régimen de centralización; pero, en todo caso, la sugerencia del informe suponía que la autonomía dejaría de ser un derecho para convertirse en una imposición dudosamente constitucional: nada más lejano de la autonomía que la obligatoriedad. Pero aún había más. La Constitución no había fijado un mapa autonómico, sino que, por el contrario, había dejado, en el artículo 143, a las provincias limítrofes que reuniesen determinadas características la posibilidad de dibujarlo según sus preferencias. En cambio, los pactos decidían que el Estado se organizaría obligadamente en 16 Comunidades, con provincias rigurosamente prefijadas; precisaba que en Navarra se procedería por vía de mejoramiento del Fuero y se respetarían las previsiones de la Constitución, y, finalmente, disponían, en relación a Ceuta y Melilla, que se constituirían en Comunidades Autónomas de acuerdo con la disposición transitoria quinta de la misma Constitución o permanecerían como Corporaciones locales con régimen especial de Carta. En suma, por obra del informe y de los pactos, el acceso a la autonomía no era ya un derecho que podían ejercitar las provincias, sino una imposición de los partidos que tenían representación mayoritaria en las Cortes; la configuración territorial de cada Comunidad quedaba sustraída a la voluntad popular y trasladada a las fuerzas políticas.

2. Los pactos autonómicos acordaban que, con la excepción de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, las restantes Comunidades se constituirían por la vía del artículo 143 de la Constitución. El acuerdo podía justificarse por razones que ya habían sido expuestas anteriormente y que en este mismo estudio se han recogido: el recurso generalizado a la vía del artículo 151 supondría una sucesión agobiante de referéndums y elecciones en un plazo relativamente breve; no era conveniente que Comunidades carentes de tradición y de experiencia autonómica adquiriesen, de manera virtualmente inmediata, todas las competencias posibles según la Constitución; la prudencia aconsejaba que las distintas Comunidades accediesen al autogobierno de manera pausada y no se produjese un tránsito brusco de un Estado rigurosamente centralizado a otro descentralizado en demasía. De otra parte, la contraposición entre los artículos 143 y 151 no podía plantearse en términos excesivos: nada se oponía a que las Comunidades que siguiesen la vía del primero adoptasen la organización institucional que se imponía a las segundas; cuando se consumasen los plazos fijados en la Constitución, todas las Comunidades podrían alcanzar el mismo techo de competencias. Todo esto era cierto. Pero, sin embargo, los pactos suponían una nueva y grave quiebra del principio dispositivo: no parecía lógico que las dos vías establecidas en la Constitución quedasen virtualmente reducidas a una; resultaba extraño que la Constitución hubiese regulado la del artículo 151 con tantos trámites y exigencias y que, luego, sólo Andalucía pudiera servirse de ella; finalmente, la iniciativa y la voluntad de las poblaciones interesadas en orden a la elección de una u otra vía quedaba enteramente mutilada: la opción del artículo 143 se convertía en obligación.

3. La Constitución, ya se trate de la vía del artículo 143, ya de la del 151, considera que los ciudadanos de las provincias limítrofes deben ser quienes decidan si quieren la creación de una Entidad pública territorial distinta de la Provincia y del Estado; y la población interesada debe manifestar su voluntad por medio de las Diputaciones y de los Municipios en la forma y con las cifras que fijan los artículos mencionados. Pues bien, el informe de los expertos decía así: «Es preciso operar sobre el proceso en marcha de manera que las fuerzas políticas lleguen a convenir en la aceptación de algunos principios generales sobre la organización y competencias de las Comunidades Autónomas.» En este punto —como ha señalado el profesor BOQUERANOS encontramos con una discreta llamada a los partidos políticos para que sustituyan a la voluntad popular en la creación de las Comunidades Autónomas; es decir, los partidos y no la voluntad de las poblaciones interesadas decidirán sobre la iniciativa autonómica (56). Tal sustitución

(56) BOQUERA OLIVER, J.: «La voluntad popular en la creación de Comunidades Autónomas», en *Estudios en homenaje al Profesor Diego Sevilla Andrés*, p. 183.

resultaba dudosamente constitucional por razón de los términos en que aparecen redactados los artículos 143 y 151, y también porque los partidos políticos, de acuerdo con el 6, tienen determinadas funciones entre las que no se encuentra la de promover los procesos autonómicos. Más todavía: el artículo 143 precisa que los requisitos que en el mismo se mencionan deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado por alguna de las Corporaciones locales interesadas; es decir, el acceso a la autonomía podía aplazarse indefinidamente. Sin duda, tal criterio resultaba anómalo; pero la Constitución lo dejaba abierto. Pues bien, la Comisión de Expertos, de alguna manera, lo cerraba, al aconsejar que se acelerase el proceso de acceso a la autonomía, y los Pactos consumaban el cierre al acordar que todos los Estatutos debían estar en vigor antes del 1 de febrero de 1983, para lo cual se fijaban determinadas previsiones encaminadas a conseguir la aprobación de los Estatutos que ya hubieren tenido entrada en el Congreso de los Diputados y para que los demás ingresasen en el mismo antes del día 31 de diciembre. De este modo ya no eran las Corporaciones locales, sino las fuerzas políticas, quienes decidían *cuándo* debía llegarse a la autonomía.

4. Finalmente, aunque de algún modo se sitúa ya más allá del estricto proceso autonómico, conviene señalar que la Comisión y, después, los pactos proponían y acordaban una severa limitación a las posibilidades de organización de las Comunidades Autónomas que siguiesen la vía del artículo 143. La Comisión entendía que la Constitución permitía el establecimiento en todas ellas de una Asamblea legislativa y de un Consejo de Gobierno. De esta manera despejaba atinadamente una duda que se había suscitado en relación a la posibilidad de que tales instituciones existiesen en las Comunidades de segundo grado, y, además, señalaba que aquéllas parecían precisas para que existiese una autonomía política efectiva. Pero la Comisión limitaba inmediata y radicalmente las posibilidades de las Comunidades Autónomas que aún no tenían su Estatuto elaborado en la ordenación de su autogobierno, fijando indicaciones precisas en la composición de los Ejecutivos y en el funcionamiento de las Asambleas: «Los ejecutivos regionales —decía— deberán estar integrados por un número reducido de miembros, variables, desde luego, en atención a la cantidad de las competencias asumidas y a la población y extensión territorial de la Comunidad Autónoma. Las Asambleas legislativas —añadía—, cuya generalización le parece a la Comisión conveniente, deberán tener períodos de sesiones reducidos y sus puestos no deben ser retribuidos de forma regular y permanente...» Todos estos consejos, más bien de signo político que jurídico, eran, sin duda, razonables; se encaminaban a evitar que las Comunidades reprodujesen en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado, y suponían una rigurosa invitación a las

fuerzas políticas para que, en aras de una cierta homogeneidad, canalizasen severamente –a través de sus diputados provinciales y parlamentarios– los impulsos organizativos de cada Comunidad. La limitación se redicalizaba aún más cuando el dictamen, en sus conclusiones, señalaba: «Los periodos de sesiones de las Asambleas que en el futuro se constituyan en las Comunidades Autónomas deberán ser limitados temporalmente. Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de sus miembros... Los Ejecutivos regionales no deben tener un número de miembros superior a diez...» Los pactos autonómicos –su lectura permite constatarlo– siguen de manera esencial y aun literal el informe de la Comisión. Sin duda, con todo ello se introdujo o trató de introducir en el proceso autonómico una dimensión de racionalidad; pero, una vez más, a costa de quebrantar el principio dispositivo consagrado en la Constitución.

El informe de la Comisión y los pactos autonómicos desembocaron finalmente en la elaboración y aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Su examen ya no es aquí pertinente por dos motivos diferentes: porque su contenido no regulaba el acceso a la autonomía y porque su análisis ya se ha llevado a cabo por el Tribunal Constitucional.

X. TEMA Y PROCESO NAVARROS

La disposición transitoria cuarta de la Constitución, referida a Navarra, contiene una serie de anomalías que sólo pueden explicarse en función de los temas y controversias políticas que cubren. La disposición no prevé un procedimiento para el supuesto de que Navarra quisiera convertirse en Comunidad Autónoma como provincia con entidad regional histórica –que seguramente tiene tanta como cualquier otra–, sino sólo el procedimiento a seguir para su incorporación al País Vasco, en el supuesto de que así lo deseara. En tal caso, la iniciativa se simplifica considerablemente, tanto en relación a la vía del artículo 143 como a la del 151; no se exige la intervención de los Ayuntamientos navarros, sino que es suficiente la iniciativa del órgano foral competente. La determinación de tal órgano no se concreta en el texto constitucional: tal concreción se ha operado a través del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que señala que aquel será el Parlamento Foral de Navarra. El referéndum de incorporación debe ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos: se está, pues, lejos de la mayoría absoluta que se fija en el referéndum de iniciativa del artículo 151. El párrafo segundo de la disposición –quizá violentando su condición de transitoria– parece dejar abierta una posibilidad para volver indefinidamente sobre la integración de Navarra al País Vasco. Por último, si Navarra quisiera constituirse ella sola

en Comunidad Autónoma queda un vacío, ya señalado, que debiera haberse cubierto reconociéndole la posibilidad de escoger entre las vías del artículo 143 o del 151 (57). Todas estas circunstancias son anómalas; pero, a la postre, están consignadas en la Constitución. Sin embargo, después de promulgada ésta, las normas posteriores han prolongado las anomalías con probables o seguras infracciones de la Ley fundamental.

La disposición –conviene reiterarlo– prevé sólo el procedimiento a seguir en el supuesto de que Navarra quisiera incorporarse al País Vasco. Si se producía tal opción, el Estatuto vasco asumía la continuación del procedimiento en términos dudosamente regulares: «En el caso –dice su artículo 47– de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberá en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.» La lectura de este artículo parece revelar una cierta desventura: asume la regulación de un tema que debiera corresponder, principalmente, a Navarra; prevé la reunión conjunta del Congreso y del Senado en un supuesto que la Constitución no contempla; encomienda a las dos Cámaras la fijación de un procedimiento indeterminado; le permite seleccionar los requisitos fijados en el artículo 46 del mismo Estatuto. Pero, además, incurre o parece incurrir en una contradicción directa de la Constitución. En efecto, el artículo 151, 2, 4.º y 5.º, de ésta exige que el proyecto de Estatuto sea aprobado *en cada provincia*; en cambio, el artículo 47, al regular la aprobación del Estatuto reformado, se refiere al *referéndum de conjunto de los territorios afectados*. Es decir, según la Constitución, en el supuesto de que Navarra quisiera incorporarse al País Vasco, el nuevo Estatuto vasco para las cuatro provincias exigiría para su aprobación la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia y, por tanto, en la de Navarra; mientras que según el Estatuto vasco, bastaría con que lo aprobara la mayoría del conjunto de las cuatro provincias; de esta manera, aunque Navarra lo rechazase, los votos favorables de las tres provincias vascongadas, con toda probabilidad, contrarrestarían el posible resultado negativo en aquélla (58).

En todo caso, Navarra, pese a tensiones y presiones, no se incorporó al País Vasco y, a fines de 1979, comenzó un largo y complejo proceso –dudosamente regular– para su constitución en Comunidad Autónoma. En

(57) LÓPEZ RODÓ: *Las autonomías...*, p. 68.

(58) *Ibidem, ib.*, p. 70.

efecto, el día 5 de noviembre de ese año, el Parlamento Foral encomendó a la Diputación Foral la remisión de unas bases para la reintegración foral de Navarra; la Diputación encargó a su presidente la redacción de un borrador, que fue entregado con el nombre de Bases de Negociación del Fuero de Navarra; la Diputación lo hizo suyo y lo remitió al Parlamento Foral, que, con fecha 1 de julio de 1980, y después de determinadas correcciones, aprobó las Bases para la Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Estas Bases constituyeron el texto de negociación presentado por una Comisión designada por la Diputación Foral en sus conversaciones y tratos con otra Comisión nombrada por el Gobierno de la Nación. La Diputación Foral, en diversas ocasiones, compareció ante el Parlamento Foral para informar sobre el curso de las negociaciones; el presidente de aquélla, en la sesión de 1 de marzo de 1982, presentó en el mismo el texto que fue considerado definitivo por las dos Comisiones negociadoras; el Parlamento navarro, en la sesión del 15 del mismo mes, aprobó el texto de referencia. El día 20 de junio de 1982 se sometía al Congreso de Diputados, por el procedimiento del artículo 150 de su Reglamento –conocimiento directo del Pleno en lectura única–, el Proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que era el resultado del acuerdo formal al que habían llegado las representaciones del Gobierno y de la Diputación Foral de Navarra. Con ello se había seguido un procedimiento tradicional en la actualización del régimen foral; pero tal procedimiento resultaba de dudosa regularidad, por dos razones distintas. De una parte, suponía una vía no prevista en la Ley fundamental: «La constitución de Navarra como Comunidad Autónoma por la vía de la reintegración foral y del amejoramiento del Fuero –señaló el diputado profesor SOLÉ-TURA– es una vía atípica, una vía que es muy dudoso que esté contemplada en la Constitución... No sólo hay la vía del artículo 143 o la vía del artículo 145, sino que hay varias subvariantes que de hecho nos llevan a doce procedimientos de acceso a la autonomía, y el de Navarra, en todo caso, es atípico incluso en relación con estos doce...» De otra parte, la tramitación de una Ley Orgánica de tal contenido e importancia por el artículo 150 del Reglamento del Congreso parecía asimismo anómala: «... no pensamos –dijo el mismo profesor– que sea un proyecto simple ni que sea un proyecto cuya naturaleza exija precisamente este tipo de discusión...». En todo caso, el proyecto, seguidos trámites pertinentes, se convirtió en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, que aprobaba la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (59).

(59) Sobre todos estos extremos véase Parlamento de Navarra: *El amejoramiento en el Parlamento*, Pamplona, 1983.

En relación al tema, es necesario todavía exponer un último extremo. Los pactos autonómicos de julio de 1981, al programar la sucesiva constitución de las Comunidades Autónomas, parecieron avalar y alentar el proceso de reintegración que, ya en aquel momento, se hallaba adelantado: «En Navarra –se decía– se procederá por la vía del amejoramiento del Fuero y se respetarán las previsiones de la Constitución.» Esta indicación quería encontrar apoyo en la disposición adicional primera de la Constitución, que dice así: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.» Esta disposición motivó un largo debate parlamentario, que giró en torno al problema de si era o no posible una actualización de los regímenes forales siguiendo cauces propios, de manera que pudieran rebasarse incluso los techos de autonomía consagrados en la Constitución: la disposición dejó resuelto el problema en sentido negativo. Pero –es lo que aquí interesa– ni su discusión ni su texto permiten afirmar que la disposición adicional dispense a los territorios forales de los procedimientos ordinarios previstos en la Constitución, es decir, de los fijados en los artículos 143 y 151. Sin duda, se han seguido en otros momentos procedimientos singulares en el reconocimiento o renovación de los Fueros; pero la Constitución no los ha recogido y, por tanto, las únicas vías para que un territorio reciba la autonomía propia de las Comunidades Autónomas son las fijadas en aquélla. La disposición adicional prevé el marco y los límites para la actualización de los derechos históricos; pero no puede servir de apoyo para la introducción de una nueva vía de acceso a la autonomía desconocida por la Constitución (60).

XI. CONCLUSIÓN

Tales son, esencialmente, las principales violaciones de la Constitución en la tramitación del proceso autonómico (61). De alguna manera, éste ha quedado viciado en su raíz. Ciertamente, la historia constitucional de España es, en medida considerable, la de los atentados cometidos contra los sucesivos textos fundamentales que entre nosotros han tenido vigencia. Pero era lógico esperar que, de la misma manera que se había superado el subdesarrollo económico y social, se hubiera dejado atrás aquel subdesarrollo político que

(60) Véase MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, *loc. cit.*

(61) Quizá en este estudio debiera dedicarse alguna atención a los temas suscitados en León y Segovia, que fueron abordados por las Leyes Orgánicas 4 y 5, respectivamente, de 1983. No se entra en ello, por cuanto sobre tales temas han recaído las Sentencias del Tribunal Constitucional 89 y 100 de 1984, que han dejado formalmente resueltos aquellos temas. De todo ello queremos ocuparnos en otro estudio.

llevaba al constante quebrantamiento de las Constituciones. No ha sido así. Ya hace más de un siglo, CASTELAR, en 1871, dirigiéndose a los gobernantes de aquel momento, les decía: «¿Cuántos artículos conserváis de la Constitución? Aquellos que os acomodan. ¿Cuántos habéis destruido? Todos los que os molestan» (62). Seguramente no será exagerado ni injusto afirmar que la actual clase política, en el proceso autonómico, ha conservado los artículos que le servían y ha destruido los que le molestaban.

(62) *DSC*, 20 de abril de 1871, p. 209.