

# La recta final del íter autonómico: El Proyecto de Estatuto de Andalucía en Cortes

*Dr. Manuel Ruiz Romero*<sup>1</sup>

Universidad Pablo de Olavide

## **Resumen:**

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

## **Abstract**

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

---

<sup>1</sup> Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Pablo de Olavide y miembro del *Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación* de la Universidad de Sevilla (HUM-616). Colaborador honorario de la Universidad Pablo de Olavide. Correo electrónico: mruizromero@ono.com

events for the democratic restoration process, taking into account the political parties' agreements and disagreements around the sections of Andalucía Statute of Autonomy. A vital question to be dealt with, which updates when the Statute Reform process is coming to its end.

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

**Key words:** Statute, Autonomy, Andalucía, Transition, State of Autonomies, autonomic adjustment, LOAPA.

## INTRODUCCIÓN

Andalucía, emprendía la recta final hacia la formación del primer Parlamento de su historia el día 17 de diciembre de 1981, cuando el Pleno del Congreso aprobaba su Estatuto de Autonomía. Aquél que le negaron durante la II República. Sin embargo, el camino hacia el autogobierno no fue fácil. La etapa preautonómica de aquel órgano ejecutivo nominado *Junta de Andalucía*, no fue cómoda desde que comenzara su andar el 28 de abril de 1978.

El objeto de este trabajo es dibujar los contextos de Estado que actuaron sobre el Proyecto de Estatuto en la fase final apuntada, incidiendo sobre aquellos aspectos concretos donde la norma básica sufre una sustancial modificación respecto al primero de sus textos, tal y como formalmente se contempla dentro de los requisitos del artículo 151 para la elaboración de un régimen especial. No se trataría aquí de hacer un riguroso examen jurídico de la evolución de cada uno de los artículos, cosa que dejamos para el Derecho Constitucional, y que por cierto, aún es tarea pendiente; más bien, desde nuestra perspectiva histórico política, proceder al examen del contexto político institucional que incide sobre el progresivo debate, sin renunciar por ello a comentar algunos aspectos que, a nuestro juicio, resultan los cambios más fundamentales con respecto al Anteproyecto elaborado por los diputados y senadores andaluces en Córdoba<sup>2</sup>. Justo en tiempo de reformas es cuando más hay que conocer nuestro pasado inmediato.

---

<sup>2</sup> Los títulos en referencia a los antecedentes autonómicos de Andalucía y la transición a la autonomía en la obra de este autor: *Repertorio bibliográfico sobre la Transición política de Andalucía*, Jaén, Cámara de Comercio e Industria, 2000 (actualizada a septiembre de 2007 como trabajo electrónico en la web de la Fundación de Estudios Andaluces). Una compilación documental en: HIJANO, M. y RUIZ ROMERO, M., *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*, Málaga, Sarriá, 2001. Una visión de conjunto de este autor:

“Apuntes para una caracterización de la transición en Andalucía”, en *Revista de Historia Contemporánea de la Universidad de Sevilla*, (8), 1999, pp. 273-291.

## LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS ANDALUCES

El Consejo Permanente de la Junta recibe el texto y, para ratificarlo, convoca Pleno en Cádiz (16 de febrero), reclamándose al Gobierno Central la convocatoria constitucional de la Asamblea de representantes andaluces<sup>3</sup>. Foro que resultará finalmente reunido el primer aniversario del referéndum del 28 de febrero, y en medio en un clima de unanimidad política subrayado desde todos los medios de comunicación<sup>4</sup>. Como se encarga de recordarnos Clavero Arévalo, aunque en el discurso de investidura de Calvo Sotelo no se alude a ningún pacto autonómico, y sólo se nombra un compromiso a la hora de culminar el Estado de las Autonomías, fue significativo que el primer Consejo de Ministros celebrado con urgencia el día 24 de febrero, acordase la convocatoria de los diputados y senadores andaluces, antes incluso, de su nominación del candidato como Presidente del Gobierno. Cinco días después del conato golpista y con el eco aún de las multitudinarias manifestaciones habidas por ciudades y pueblos del Estado en defensa de la democracia y la Constitución, tiene lugar la Asamblea de los Parlamentarios andaluces en el espacio del cordobés Palacio de la Merced.

El Estatuto de Carmona había tomado como base para su discusión el que hemos denominado *borrador* dos años antes y, a su vez, el foro de representantes reunidos en Córdoba los días 28 de febrero y 1 de marzo de 1981 realizó sustanciales modificaciones en la ciudad califal<sup>5</sup>. Cambios que supusieron

---

<sup>3</sup> Como estudio monográfico de todo el proceso andaluz a la autonomía puede consultarse del autor de este trabajo: *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1975–1982)*, Sevilla, IAAP, 2005.

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

<sup>5</sup> Cabe precisar que en dicho encuentro se grabaron las sesiones y se repartieron las mismas a modo de diario de sesiones entre los participantes. Sin embargo, éstas no han sido publicadas aún cuando resultarían muy importantes para comprender la intensidad del debate y las posiciones mantenidas por las formaciones políticas. Hasta el presente sólo se conoce el Acta del citado encuentro, con el resultado de las votaciones y las reservas mantenidas. Cfr. RUIZ ROBLEDO, A., (Ed.), *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Granada, Parlamento, 2003, pág. 1625.

las críticas de los diputados nacionalistas del PSA que observaron como PSOE y UCD propiciaron una nueva versión, modificando sustancialmente algunos aspectos en orden político y referente a la capacidad de autogobierno en la futura autonomía. Los nacionalistas, que ya fueron críticos con la flacidez competencial del texto de Carmona, volverían a reeditar su discurso denunciando la existencia de un “*Estatuto recortado*”.<sup>6</sup>

Como ha señalado el profesor Ruiz Robledo, algunas de las aportaciones del foro cordobés lo fueron para una importante mejora técnica. Otras, aún muy lejos de las pretensiones nacionalistas, fueron introducidas con una clara intencionalidad política como es el caso de los objetivos de la Junta, o el mayor detalle con el que se regula aspectos tales como la moción de confianza. En cambio, como también defiende, otras no sirvieron más que para introducir cierta confusión. Es el ejemplo de los distintos significados que se le otorga a la palabra “*Junta de Andalucía*”: unas veces como sinónimo de Comunidad Autónoma, otras como órgano colegiado e institución de autogobierno compuesta por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 24)<sup>7</sup>.

Los medios de comunicación informarán con especial énfasis de las maratónicas sesiones que tienen lugar en Córdoba, prestando más atención a la unanimidad existente y al logro de un Anteproyecto que se traslada a las Cortes, que a un pormenorizado análisis de sus debates y contenidos<sup>8</sup>. Sólo los re-

---

<sup>6</sup> Las críticas del PSA al texto de Carmona se encuentran en: ILLESCAS, R., SANTOS, J. M.<sup>a</sup> de los, y RUIZ, M., “Un Estatuto no nacionalista”, en *Andalucía Libre*, (33), dossier 2, febrero de 1981.

Sobre el mismo del autor de este trabajo:

20<sup>a</sup> aniversario del Estatuto de Carmona. *Estudio histórico y político el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2001; así como: CHERNICHERO DÍAZ, C.A. y RUIZ ROMERO, M., “Transición e identidad andaluza: el iter histórico-jurídico del Estatuto de Carmona” en BERAMENDI, J. y BAZ, M.<sup>a</sup>. J., en *Actas del VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Santiago de Compostela, Universidad, 20004 (formato CD).

<sup>7</sup> RUIZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 73–74.

<sup>8</sup> De hecho EL PAÍS (1–III–1981) habla de un “*clima de concordia*” con un consenso previo del 90% en su articulado. Sobre el eco en los medios cordobeses: LÓPEZ CASTRO, A. M., “Córdoba, marco de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces (apuntes de la prensa local)”, en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.143. Un balance general de la cuestión y el periodo en: RUIZ ROMERO, M., “La prensa de Andalucía durante la transición”, en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (1), Sevilla, 1998, pp. 231–252. Reproducido en la publicación electrónica *Latina de Comunicación Social*, (16), Tenerife, 1999. (Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999iab/100bruiz.htm>); aunque específica-

presentantes andalucistas y el diputado García Pérez votarán contra los setenta votos que avalan el articulado resultante.<sup>9</sup>

## LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1981: LA LOAPA

El origen del primer acuerdo autonómico entre las fuerzas más hegemónicas no cabe buscarlo en el discurso de Investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. En su intervención, sin aludir directamente a un pacto de Estado, el nuevo aspirante abogó por desarrollar y generalizar el mapa autonómico en la legislatura aplicando de forma ágil los autogobiernos iniciados. Lo cierto es que, a medida que avanza el año, comienza a concretarse la convergencia para el diseño autonómico entre UCD y PSOE. Las dificultades surgidas en los procesos andaluz y gallego, fundamentalmente el primero por cuanto su intensidad, las vacilaciones existentes sobre el procedimiento a seguir para el resto de las CCAA vistos los problemas acarreado por los citados, unido al intento de golpe de febrero, llevaron a los dos partidos mayoritarios en Cortes a buscar un acuerdo global. La necesidad de sistematizar el proceso, la existencia de diferentes procedimientos de acceso, la complejidad del tema y los vacíos existentes dado que participaban instancias municipales y provinciales, así como la posibilidad de inminentes consultas populares, dibujaban un panorama que, con objetividad, era difícil de acometer sin una cierta unanimidad política que respaldase métodos y formas.

Técnicamente la cuestión era compleja de abordar, pero tanto UCD como PSOE habían tenido suficientes problemas internos en sus filas en los casos gallego y andaluz, como para imponer ahora disciplina interna en aras de un interés de Estado, y con el argumento de la normalización institucional y el impulso democrático. El temor de escisiones y desavenencias internas en el seno de las filas centristas y socialistas, unido al recelo electoral ante la presumible emergencia de fuerzas regionalistas/nacionalistas en cada nuevo proceso autonómico eran cuestiones que no se estaban dispuestos a permitir en

---

mente referido a la cuestión autonómica: "Prensa y sociedad en Andalucía: La construcción de la identidad autonómica", en QUIROSACHEYROUZE Y MUÑOZ, R. (Coord.) en *Actas del II Congreso Internacional Historia de la Transición. Los inicios del proceso democratizador*, Almería, Universidad, 2005 (formato CD). Así como de este autor; "Prensa política en la transición. Andalucía según *El Socialista* (1977-1982)", en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (7-8), Sevilla, 2002, pp. 281-304.

<sup>9</sup> De las votaciones, quizás el hecho más trascendente de los recogidos por los medios, fue la defensa que realiza el PSA de Blas Infante (de hecho sólo saca adelante dos enmiendas), la sustancial coincidencia en lo fundamental entre PSOE y UCD, así como las discrepancias entre estos últimos a la hora de concebir el calendario electoral.

la medida que confundían sus intereses partidistas con los de una España que desea consolidar su democracia. Por ello, no cabe duda que, solventados los procesos vasco y catalán, como únicos nacionalismos reconocidos y con responsabilidad de gobierno al frente de sus autogobiernos, ambas formaciones percibían el escenario socio-político futuro de una forma semejante: Sin sobresaltos para sus intereses particulares. En buena medida podemos afirmar que estos acuerdos no son sino el intento por consolidar un sistema bipartidista en el Estado, que ya estaba diseñado en la Constitución, y hacerlo en una legislatura donde avanzaba la sensibilidad *periférica*. Del mismo modo, las elecciones autonómicas vasca y catalana celebradas en marzo de 1980 habían significado un serio revés para las aspiraciones de los partidos estatales en favor de los respectivos nacionalismos territoriales.

Pero el principal ámbito en el que se desarrolló la concertación fue en el relativo a la búsqueda de un nuevo pacto social por el empleo y, el que nos ocupa: la regularización de los procesos autonómicos restantes. Bajo este panorama de buena sintonía, el Gobierno remitió al PSOE una *“relación de temas que deben ser objeto de un análisis conjunto”*, hechos públicos por Martín Villa el 13 de marzo de 1981, y entre los que se encuentran la decisión gubernamental de hacer uso del artículo 150.3 de la Constitución *“para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades”*.

Los comisionados, en su intento por resolver la ordenación del proceso autonómico, sientan las bases para que las dos formaciones mayoritarias del momento alcancen un acuerdo en las cuestiones importantes que suscita la universalización de las autonomías. La nueva apuesta conjunta se perfiló a través de las dos formaciones mayoritarias, dado que PCE y AP no suscriben los acuerdos pese a que participan inicialmente de las conversaciones conjuntas y, en algún momento, se hiciera público<sup>10</sup>. La aislada convivencia socialista-centrista se confirmará a la larga como un grave error político, ya que como se ha defendido reiteradamente, una cuestión *“cuasi constitucional”* requería del mismo consenso logrado para la Carta Magna. Sólo los andalucistas se mostrarían críticos con un diseño que, según esta formación, afectaría no tanto a la culminación del proceso como a su contenido<sup>11</sup>. Sin

---

<sup>10</sup> NUEVA ANDALUCÍA, 25-VI-1981. ABC recogerá días más tarde que la firma sería entre los cuatro grupos. No obstante, el abandono de PCE y AP, se producirá a última hora por discrepancias en algunos puntos. Cfr. EL PAÍS, 1-VIII-1981.

<sup>11</sup> HURTADO SÁNCHEZ, J. A., RUIZ LAGOS, M., y SANTOS, J.M<sup>a</sup> de los: “La LOAPA todo lo tapa. Algo más que una Ley”, en *Andalucía Libre*, (44), febrero 1982 (dossier 23), pp. 23-30. Especialmente en este órgano portavoz del PSA pueden localizarse numerosas referencias críticas a la citada gestación de lo que será en un futuro la LOAPA. Cfr. RUIZ ROMERO, M., *“Andalucía Libre. Una revista andaluza de la transición. Índice bibliográfico”*, Sevilla, Grupo de Investigación Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación, 2000.

éxito intentarán desde sus posiciones que Escuredo se opusiera al acuerdo.<sup>12</sup>

En un principio, UCD aisladamente y mientras las conversaciones estaban en marcha, registra en las Cortes una “*Comunicación sobre la necesidad de dictar una Ley de Armonización de las disposiciones normativas de las CCAA sobre determinadas materias*”. La iniciativa, muy pobre por lo que conocemos a través de la prensa, llegó a votarse afirmativamente en las Cámaras con mayoría absoluta, pero todo revela que la inhibición de los grupos más cercanos a participar teóricamente de ese consenso –PCE y PSOE–, forzó una cumbre entre Calvo Sotelo y los socialistas González y Guerra, con la intención de concretar las posiciones que deseaba debatir con la oposición<sup>13</sup>.

De esta forma, la propuesta del Gobierno contó con un rápido apoyo en el PSOE. Felipe González no tuvo objeción alguna en la creación de un foro de expertos, presidida por el administrativista García de Enterría, con el encargo de elaborar un informe para armonizar lo que restaba del proceso autonómico. Así, mientras que la Ponencia de la Comisión Constitucional en Cortes emitía su dictamen sobre el anteproyecto andaluz, es publicado el denominado *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*<sup>14</sup>. El texto empuja a un horizonte de acuerdo entre PSOE y UCD, desde la inquietud de los partidos nacionalistas, la inhibición del PCE y el discurso tranquilizador transmitido por sus impulsores acerca de la no existencia de ningún frenazo autonómico.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> De hecho, consideraban que uno de los objetivos de estos acuerdos era: ralentizar el proceso y vaciar de contenidos el Estatuto. EL CORREO DE ANDALUCÍA, 13-III-1981. En línea muy semejante ABC de Sevilla (15 y 22-III-1981) titulaba en primera: “*Tijeretazo a la autonomía andaluza*”.

<sup>13</sup> ABC de Sevilla, 2-IV-1981, p. 3.

<sup>14</sup> Precisamente, este informe es firmado el 17 de junio de 1981, es publicado en el BOCG el día 23 de junio del mismo año.

<sup>15</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Servicios de Publicaciones, 1981. Al final de este texto (págs. 99 a 102) puede consultarse los principios políticos (un total de 22) que, según los participantes, deben ser acordados por los partidos.

Las valoraciones técnicas finales, concretadas en pocas semanas, sirvieron de base para el pacto político<sup>16</sup>. El 31 de julio de 1981 el Presidente del Gobierno y el Secretario General del primer partido de la oposición suscribían los *Acuerdos Autonómicos* denominación que, en realidad implicaban posiciones coincidentes en aspectos como: conciertos político-administrativos, acuerdos económico-financieros, Anteproyecto del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, LOFCA) y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)<sup>17</sup>. En lo fundamental, la intención era cerrar el mapa territorial del Estado, consolidando la idea ya apuntada en el devenir del caso andaluz, de generalizar los tres poderes en todas las autonomías, y manteniendo, según Eliseo Aja, dos niveles de competencias diferentes<sup>18</sup>. Tal y como recoge el preámbulo de los compromisos, considerado que el Título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática, su desarrollo es entendido como “*una prolongación natural del proceso constituyente*”, a tenor de lo cual se pretende: la profundización del proceso autonómico, su generalización en plazo razonable de tiempo, y la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, algo, se dice, que redundará en una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica.

Como contempla el artículo 150.3 correspondía a las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara, apreciar esta necesidad de modulación, votando en consecuencia “*la determinación de si existen razones de interés general para que el Es-*

---

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

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

<sup>18</sup> Cfr. de este autor de esta ponencia: “La influencia del proceso andaluz al autogobierno en la configuración del Estado de las Autonomías”, en *Derecho Constitucional para el siglo XX*, (Tomo II,) Navarra, 2006, p. 4553; así como “La singularidad del caso andaluz o su aportación al Estado de las Autonomías”, en *Actas del Congreso la Transición de la dictadura franquista a la democracia*, Barcelona, CEFID-UAB, pp. 185-193.

tado dicte disposiciones armonizadoras de las Comunidades Autónomas”. Ello nos permite conocer a partir de aquel debate de 29 y 30 de setiembre de 1981, algunas consideraciones alrededor de la propuesta y la posición de los Grupos Parlamentarios.

El ejecutivo central había presentado una Ley cuyo objeto eran las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y CCAA; relaciones entre CCAA y las Diputaciones; elaboración de normas o programas de contabilidad nacional; organización y competencias de las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales y función pública autonómica, aspectos que, según Martín Villa en calidad de portavoz del Gobierno, respondía a la perentoria necesidad de superar la ambigüedad del proceso autonómico, ofrecerle un tratamiento adecuado y garantizar el funcionamiento del mismo y del propio Estado<sup>19</sup>. Felipe González por su parte, apuntaba que el defecto de la Ley era que no hubiese sido capaz de convencer a más Grupos Parlamentarios, a la vez que subrayaba su conveniencia al asegurar la solidaridad interregional y la existencia de un proyecto global de Estado<sup>20</sup>.

Frente al intento de UCD y PSOE, las críticas, como cabrían de esperar, llegaron del lado de los nacionalistas. De estos grupos vendrían las afirmaciones más contundentes y los mensajes más elaborados desde la técnica jurídica, intentando demostrar lo inadecuado de una iniciativa que sólo respondía, según ellos, a los intentos políticos de dos fuerzas centralistas para reconverter el proceso autonómico y subordinarlo a las intenciones de un bipartidismo, cuya consolidación se esconde tras el pacto. Los diferentes portavoces intentarán sin éxito rebatir una y otra vez los contenidos del Anteproyecto y demostrar la inoportunidad de la iniciativa, pero las posiciones de los dos grupos mayoritarios permanecerían inmóviles.

Más bien, a entender de los grupos nacionalistas lo que se sometía a voto era la subordinación de los Estatutos de Autonomía –y no tanto de sus normas–, a los poderes del Gobierno Central, sea cual fuere su situación y en todos los supuestos. El ejemplo en este sentido era paradigmático por conocido: la problemática Disposición Transitoria Tercera número dos del Proyecto de Estatuto de Galicia, que subordinaba la distribución competencial estatutaria

---

<sup>19</sup> DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, pp. 11019 a 11021.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 11049 a 11054.

a la producción legislativa del Estado. La misma, que tanto había sido criticada por el PSOE, y tanta polémica y paralización había causado del proceso gallego, parecía ahora resucitar de la mano de un artículo cuarto de la LOAPA que pretendía hacer prevalecer, “*en todos los casos*”, sobre las normas de las CCAA, “*cualesquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos*”<sup>21</sup>

Quizás la frase del portavoz comunista Solé Tura en el debate viene a sintetizar las posiciones críticas y la razón por la cual el PCE no abraza la oferta para suscribir el acuerdo: la LOAPA según él, equivale “*por lo menos a una reforma implícita del título VIII de la Constitución, por una vía que no es la del Título X*”<sup>22</sup>. Finalmente, y como cabría de esperar de posiciones tan inamovibles en un sentido u otro, de los 262 votos emitidos, 223 fueron afirmativos, 36 negativos y tres abstenciones.<sup>23</sup>

### EL ESTATUTO DE LA “CAUTELA”

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

---

<sup>21</sup> Desde la óptica gallega se ha percibido así los hechos: “*Se produjo entonces una tentativa de `racionalización autonómica`, apadrinada por amplios sectores de los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE), que utilizaron el Estatuto Gallego para rebajar demandas autonómicas y hacer depender de una ley ordinaria las transferencias de competencias de acuerdo a una Disposición Transitoria Tercera que fue el eje de las discusiones parlamentarias*”. Sin embargo, este anteproyecto denominado también Estatuto *do aldraxa* (del desprecio) sería aprobado con esta limitación en solitario por los votos centristas lo que provocará un parón en su proceso y una intensa movilización popular. Cfr. VILLAS, R, *Breve Historia de Galicia*, Alianza, Madrid, 2004, p. 251.

<sup>22</sup> Loc. cit. pp. 11048 y 11049.

<sup>23</sup> DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, p. 11093.

*dalucía sea el único tramitado por el artículo 151 de la Constitución en el que se introducen estas cautelas, que son las propias de los que se han venido tramitando por el artículo 143*”.<sup>24</sup>

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

A nuestro entender, la defensa a ultranza del texto elevado desde la Asamblea de Parlamentarios no es en sí misma positiva. Dicho texto no puede considerarse como la propuesta más perfecta dado que la armonización es posterior. En primer lugar, porque hay que reconocer capacidad de reformas, a modo de mejoras técnicas, de la Comisión Mixta Constitucional del Congreso, reunida con la delegación de la Asamblea de Parlamentarios designados por ésta; y en segundo lugar, porque las enmiendas, si las hubiese, necesariamente no deben estar influidas por el acuerdo autonómico suscrito por las fuerzas mayoritarias. Del mismo modo, y para mejor contextualización de los debates que se producen, cabe recordar que sólo la sección andaluza del PSOE y el Partido Comunista (PCE), no presentan motivos de desacuerdo al texto cordobés, hecho que, como se demostrará, ni significa la ausencia de posiciones ni demuestra un respaldo absoluto al Anteproyecto. Más bien, estamos ante una legítima estrategia de dichas formaciones, para reservar las valoraciones respeto al texto remitido a las Cortes y, por tanto, para apoyarse durante la tramitación parlamentaria sobre enmiendas elaboradas por otros Grupos Parlamentarios<sup>25</sup>. Gran parte de las reservas formuladas por Clavero, PSA y UCD en Córdoba a la redacción defendida entonces por la mayoría socialista son trasladadas al Congreso como motivos de desacuerdo. Un mayor énfasis e implicación ante el Anteproyecto cordobés de PCE y PSOE, podría justificarnos el hecho de que no alegasen estas formaciones ningún desacuerdo.

El 7 de abril de 1981, la Mesa del Congreso dispuso, de conformidad con las normas aprobadas para los debates estatutarios, la apertura de un plazo de diez días hábiles para la presentación de motivos de desacuerdo al texto de los

---

<sup>24</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante, DSCD). Comisión Constitucional de fecha 30 junio de 1981, núm. 40, pág. 1776.

<sup>25</sup> Cfr. CORTES GENERALES, *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Ley Orgánica 6/1981, 30 de diciembre, Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Congreso, 1984, pp. 25 a 48.

parlamentarios andaluces. Como señala Ruiz Robledo, en total se presentaron 29 y dado que muchos de ellos afectaban a varios artículos, el número final de enmiendas alcanzaría la respetable cifra de 174. Los debates que tienen lugar en el seno de la Comisión Mixta Constitucional a partir de los cuatro grupos que registran desacuerdos, se concretan en dos bloques. A un lado los partidarios de una mayor profundización autonomista (Clavero y PSA), y a otro UCD y la conservadora Coalición Democrática, ambas empeñadas en poner un mayor énfasis en posiciones más centristas, o centralistas si se desean utilizar otros sinónimos. En esa disyuntiva el PSOE podría haber inclinado la balanza a un lado u otro, pero como defiende Ruiz Robledo, “*lo hizo, casi siempre, a favor de las tesis menos autonomistas porque en esos momentos estaba negociando con el Gobierno sus pactos*” sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Expertos<sup>26</sup>. Por su parte, el PCE, ve eclipsado su protagonismo por el papel jugado desde la Junta por Rafael Escuredo y el PSOE en el devenir andaluz. Ello hace difícil de vislumbrar en muchos casos su papel dentro del iter autonómico. Quizás por ello, no resulta arriesgado apuntar que más bien, esta formación se limita a cumplir su papel y, especialmente en el debate en Cortes, no sólo no aporta nada singular sino que, en la mayoría de los casos, sus votos se suman al sentido *jacobino* que tienen los del PSOE.

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

a).– **Las retribuciones de los parlamentarios.** Mientras que el texto de la Asamblea recogía el hecho de que “*los diputados percibirían una asignación fijada por el Parlamento*” (art. 25.4), el Informe de la Ponencia acuerda suprimirlo. Es más, no va a existir enmienda que intente su reposición. No se trata de que defendamos aquí la profesionalización de los parlamentarios autonómicos, pero lo cierto es que dicha supresión era una de las recomendaciones de los expertos y uno de los puntos específicos que recogía el acuerdo entre partidos<sup>27</sup>. Por otra parte, parece manifiesto que hoy, sus señorías no deben en nin-

---

<sup>26</sup> RUIZ ROBLEDOS, A., *El ordenamiento jurídico...* op. cit., pp. 30 y 31.

<sup>27</sup> El texto del acuerdo UCD-PSOE señala: “*los miembros de la Asamblea sólo deberán percibir dietas, pero no asignaciones o sueldos ni fijos ni periódicos*”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit., p. 24.

gún caso dedicarse a la política profesionalmente, pero no es menos cierto que las subvenciones a los Grupos redundan en, la mayoría de los casos, en aportaciones a diputados y senadores a través de distintos conceptos. Sobre todo, ninguno de los Estatutos de Autonomía aprobados hace alusión a dicho tema, más bien la cuestión se diluye entre las competencias de autoorganización que suelen tener los diferentes Parlamentos y Asambleas Legislativas.<sup>28</sup>

Dentro también del régimen interno de los futuros parlamentarios, el profesor Ruiz Robledo subraya el hecho de que la Asamblea reunida en Córdoba eliminó la referencia expresa a la pérdida de dicha condición tras disolverse la Cámara, tal y como precisa con acierto el artículo 68.4 de la Constitución. Así, puede comprobarse en el vigente Estatuto (art. 26.2) que el Parlamento es elegido durante cuatro años y, a su vez, durante ese periodo se continúa con ese estatus, no recogiendo intencionadamente las repercusiones que tendría en el caso de una disolución anticipada de la Cámara. Algo que el citado profesor entiende como un intento de blindar la condición política durante ese periodo, cuestión ésta que también ocurre en las Corporaciones Locales.<sup>29</sup>

b).– **Las limitaciones en los periodos de sesiones del Parlamento.** En Córdoba los parlamentarios acuerdan la existencia de periodos ordinarios y extraordinarios para la Cámara andaluza (art. 26.4), pero nunca limitan temporalmente la posibilidad. Dicha cuestión es introducida en el Congreso por la Ponencia, y desde luego, constituye uno de los puntos esenciales del acuerdo entre PSOE y UCD<sup>30</sup>. En la actualidad, el Estatuto catalán (art. 32.4) como el gallego (art. 12.3), aluden ambos a sesiones ordinarias y extraordinarias sin más, mientras el vasco limita su periodo ordinario a un *mínimo* de ocho meses (art. 27.2). Por la vía de los hechos y la eficacia, la realidad se ha terminado por imponer, y ahí quedan los ejemplos de Castilla-La Mancha (art. 11.3) y Canarias (12), Comunidades ambas que han sabido aprovechar, a diferencia

---

<sup>28</sup> DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, p. 1710.

<sup>29</sup> Citado en: RUIZ ROBLEDO, A., “El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en AA.VV. *Curso de derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 30.

<sup>30</sup> En el pacto se cita lo siguiente: “*Los periodos de sesiones de las Asambleas serán limitados. A tal fin, los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobación incluirán las siguientes previsiones: La Asamblea Regional se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los periodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer periodo, y entre febrero y junio, el segundo.*”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit, pp. 23 y 24.

del resto 143, las reformas de sus Estatutos para retirar los límites temporales a los periodos ordinarios, remitirse al Reglamento de sus órganos legislativos.

c).- **Las coincidencias electorales.** El texto cordobés expresaba la voluntad de los representantes andaluces para que, tres meses después de promulgarse el Estatuto, la Junta de Andalucía preautonómica convocara elecciones autonómicas en dicho plazo sin mayor matiz (Disposición Transitoria Quinta). Los diputados del PSA, defendieron que el articulado no prohibía expresamente la coincidencia electoral, y en cambio, sí cristaliza al número de parlamentarios cuando sería una facultad reservada a la futura Cámara andaluza. La enmienda de los andalucistas explicitando dicha cuestión, fue debatida en la Comisión Mixta, y matizada por una transaccional concretando la necesidad funcional y política del acuerdo previo con el Gobierno, la existencia de un periodo máximo de sesenta días desde la convocatoria, e incluso, anunciando Pérez Miyares *in voce* la voluntad gubernamental de que el referendo ratificador andaluz viniese a coincidir con las autonómicas gallegas<sup>31</sup>. Siempre omitiendo algo que, a la postre, en nuestro caso, se tornará en coincidencia permanente, dado que el hecho marca una sustancial línea divisoria ante las nacionalidades históricas, donde nunca han coincidido sus autonómicas, y las Comunidades del 143 donde siempre coinciden con las municipales.<sup>32</sup>

d).- **Considerar las Diputaciones órganos periféricos de la Administración autonómica.** En un principio, los parlamentarios reunidos en Córdoba habían considerado la oportunidad de que las actuaciones de las entidades provinciales se integraran y fuese coordinada por la Junta de Andalucía en los términos que dictase de una futura Ley del Parlamento (art. 4.2.). El precepto en su totalidad, por la redundancia que significada con otros aspectos ya recogidos en la Carta Magna, resultaba reiterativo y por ello, los andalucistas defendieron su supresión. Sin embargo, a partir de la firma de los compromisos entre PSOE y UCD, la cuestión sufre un sustancial cambio según lo pactado<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> El debate en DSCD. Comisión Constitucional, 30 junio 1981, núm. 40, pp. 1776 a 1778. De hecho, sólo los andalucistas votarán aisladamente en contra de la propuesta.

<sup>32</sup> El texto del acuerdo que citamos como referencia señalaba: “*ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las CCAA se celebren el mismo día*”, y a su vez, se recomendaba que: “*Las elecciones para Asambleas de la Comunidades Autónomas podrán celebrarse independientemente o coincidiendo con las elecciones generales o locales*”. Cfr. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...* op. cit., pp. 21 y 22.

<sup>33</sup> El texto literal de lo acordado entre ambas formaciones no puede ser más concreto: “*la comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales*”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit., p. 26.

En este caso, comunistas y el propio Clavero Arévalo votarán conjuntamente en contra de una fórmula que, como se encarga de recordar el ex ministro, no existe en los textos vasco, catalán y gallego. Más bien, como advierte, “aquí también el Estatuto de Andalucía está siendo la pieza inicial de la preocupación de los expertos”, en clara alusión al foro Enterría, y frente a la defensa que realiza Alfonso Guerra y Pérez Miyares que, actuando como portavoces de sus formaciones, subrayan el hecho de que sin el apoyo de los entes provinciales, Andalucía emprendería su autogobierno con una estructura institucional vacía de contenidos, a la vez que enfatizaban las facultades que tendría la Comunidad para dotarse en un futuro mediante leyes propias.<sup>34</sup>

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

e).– **La designación del Presidente de la Junta por mayoría simple.** A la hora de que el Parlamento eligiera al Presidente, la Asamblea de Parlamentarios había estipulado la necesidad de que el candidato recibiese el respaldo de la mayoría absoluta en la primera votación (o, de no obtenerla, mediante una nueva votación antes de 48 horas desde la anterior). Se entendería como otorgada en el instante que lo respaldase una mayoría simple (art. 36.2). Los acuerdos de UCD y PSOE, recordemos, siempre referidos a las Comunidades de la vía de 143, defendían la necesidad de la mayoría simple de forma automática, es de suponer, en beneficio de una mayor estabilidad y limitando a dos meses el tiempo máximo de dicha incertidumbre<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> DSCD. Comisión Constitucional de 30 junio de 1981, núm. 40, págs. 1761 a 1762. La cita de Clavero en su calidad de representantes de la Comisión Constitucional en p. 1766.

<sup>35</sup> El texto del cita lo siguiente: “El Presidente de las CCAA deberá ser designado por la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, o en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos...*, op. cit, p. 25.

Juan Carlos Aguilar por los andalucistas del PSA, defiende en solitario el texto concretado en Córdoba en contra de la nueva redacción de la Ponencia la cual señala que, en caso de no conseguirse dicha mayoría a la primera o a las cuarenta y ocho horas después, “*quedará designado Presidente de la Junta el candidato que tenga mayor número de escaños*” (art. 37). Según el diputado nacionalista, la fórmula adoptada venía a conferir al grupo más votado “*una posición inatacable, en el caso de que no se ostente una mayoría absoluta por ese mismo grupo, pero aunque no tenga esa mayoría absoluta*”.<sup>36</sup>

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

## LAS MODIFICACIONES DEL ARTICULADO ESTATUTARIO EN CORTES

Comentadas hasta este punto las referencias casi literales al texto del pacto entre UCD y PSOE, procede a continuación examinar los cambios que se realizan en Madrid con respeto al texto de Córdoba. En algunas ocasiones, los matices de los parlamentarios son mínimos pero lo suficientemente importantes como para significar profundas concepciones. Son los casos de la competencia sobre aeropuertos a la que se matiza que sean sólo deportivos y sin actividad comercial, o el ejemplo de las Notarías, Registros de la Propiedad y Mercantiles ante lo que la Junta, según el sentido de la Ponencia, pasa de fijar sus demarcaciones como se defendía en Córdoba, a participar en la fijación de las mismas.

Del mismo modo, a través del debate se introduce distintas referencias a una apostilla que remite lo establecido en el articulado a lo que fija la legisla-

---

<sup>36</sup> Cfr. DSCD. Comisión Constitucional de fecha 26 junio de 1981, núm. 38, págs. 1715 a 1718.

ción básica del Estado, o lo que ésta determine en el futuro, en aspectos que no lo estaban en anteriores textos. Así ocurre en los casos de la regulación de las entidades de Derecho Público, el desarrollo de la prensa, radiodifusión y televisión, así como en referencia a la actividad industrial. En una dimensión más ideológica, se introduce una alusión a la histórica reforma agraria considerada como la transformación y modernización de las estructuras, e instrumento al servicio de una política de crecimiento y empleo.

Por el contrario, el debate en el seno de la Comisión Mixta, posibilitó un tímido reconocimiento al *Andalucismo Histórico* introduciendo en el artículo 6 la única referencia a un hito de tal dimensión: la Asamblea de Ronda en 1918 como origen de la enseña blanquiverde<sup>37</sup>. Los andalucistas defendieron su extensión al himno y el escudo, pero el PSOE, realizó una transaccional aprovechando una enmienda de Manuel Clavero, para admitir dicha cuestión en la bandera y rechazarla en el resto de símbolos.

En cualquier caso, estas reticencias a la hora de aceptar la dimensión histórica de unos símbolos, cuestión que también se ejemplariza en la negativa a reconocer la figura de Infante como precursor del autonomismo, se complementa con un intencionado ejercicio que pretende limitar las posibilidades de autogobierno de los andaluces. Desde las filas del PSA se persigue un reconocimiento más integral y tácito de los antecedentes autonómicos y sobre la persona que ocupó un lugar preeminente en dichos hechos. Los nacionalistas acometieron sin éxito alguno la defensa de un preámbulo introductorio al articulado donde explicitar el carácter histórico de la conquista, la identidad singular del pueblo andaluz y rendir un tácito reconocimiento a la figura del notario de Casares. Dicha idea, apoyada por Clavero, ya había sido concretada en el texto catalán aunque no en los casos gallego y vasco, como tampoco lo sería en ninguno de los textos del artículo 143. Así pues, la cuestión contó con el rechazo de centristas y socialistas al entender que en el Título Preliminar se recogían con suficiencia las ideas que se pretendían expresar en el preámbulo.<sup>38</sup>

Estas intencionadas limitaciones al hecho diferencial andaluz y al compromiso de sus instituciones con el mismo, acercan más el autogobierno al concepto de *región histórica* recogido en el acuerdo autonómico a la hora de

---

<sup>37</sup> Debates en: DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, pp. 1694-1697.

<sup>38</sup> *Ibid.*, núm. 39, pp. 1740-1743.

nombrar las Comunidades vía 143. Distanciándola así de la singular dimensión histórica e identitaria que parece reconocerse en exclusiva a tres comunidades, sobre la base objetiva de haber plebiscitado su Estatuto durante el segundo periodo republicano. Sin embargo, por la intencionalidad que también esconde el *Acuerdo Autonómico*, lo que se pretende ahora es limitar las aspiraciones de los nacionalismos emergentes. Convirtiendo la autonomía no en una reivindicación histórica para la que el ciudadano se moviliza en aras de su singular identidad, sino en una concesión del Estado entendida como mera descentralización administrativa y no tanto como derecho y deber. En tanto el texto no obligaba a las instituciones, se deja a la libre voluntad del partido gobernante un mayor o menor énfasis político con la identidad andaluza. No en vano se ha repetido numerosas veces desde sectores institucionales: *Andalucía nace en 1982*.<sup>39</sup>

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

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

Si bien existe un tácito reconocimiento en determinados autores en cuanto a que el espíritu político racionalizar y uniforme del momento tiene in-

---

<sup>39</sup> En reiteradas ocasiones, dirigentes tanto de UCD como del PSOE expresarán ante los medios sus dudas ante lo que llaman los “*nacionalismos ocasionales*”, dado que, como afirmaba Martín Villa, “*con los nacionalismos que tenemos, ya tenemos bastantes y no es necesario propiciar nuevos regionalismos*”. EL CORREO DE ANDALUCÍA, 23-IV-1981.

fluencia muy determinada en los debates y en el articulado estatutario final; el permanente rechazo existente a las propuestas de PSA no puede ser justificado sólo por dicha cuestión. Desde nuestra posición consideramos que, aceptando cierta radicalidad de estas últimas, en su fondo, algunas de las enmiendas andalucistas podrían haber sido consideradas si por encima del espíritu que inspiró la LOAPA hubiese existido voluntad política al respeto de la orientación que inspiraba alguna de las enmiendas. A nada que las formaciones que debatían hubiesen sido un poco consecuentes con las dificultades durante la marcha del proceso andaluz así como con la unidad que hizo falta en muchos casos para su continuidad, o como con las movilizaciones populares que había propiciado; si hubieran sido coherentes con los discursos políticos que todas las formaciones de izquierda esgrimieron de cara a la igualdad competencial con otros territorios del Estado –presumiblemente–, algunas de las enmiendas hubiesen recibido otra interpretación desde la sensibilidad que apuntamos. Todo, para bien o para mal, formó parte de la voluntad política del momento.

En todo caso, la comunión de los planteamientos entre UCD y PSOE se traduce en constantes votaciones al unísono, así como en un limitado interés a la hora de ofertar consenso por medio de transaccionales. Para estas formaciones, las demandas reclamadas por los autonomistas estarían satisfechas ya o podrían estarlo dentro del conjunto de las disposiciones del articulado. La invocación inflexible al marco Constitucional, generosa en otras situaciones, el recurso a la homogeneización y a la técnica jurídica en la redacción, el amparo bajo una legislación existente o inminente en el Estado, hacen que, a veces, los argumentos contra los empecinados enmendantes del PSA se vuelvan agrios e irónicos, pero siempre correctos dentro de la dialéctica observada desde la cortesía parlamentaria.

Los dos votos contrarios fueron exclusivamente de los diputados nacionalistas del PSA que, a través de su único representantes tanto en la Comisión Constitucional como en la delegada de la Asamblea de Parlamentarios, expresaron de esta forma su insatisfacción, aunque como afirmaría su portavoz, ello no prejuzgaba un rechazo al futuro referéndum.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Los resultados fueron: por la Comisión Constitucional 26 a favor uno en contra; por la Asamblea de Parlamentarios, 15 a uno. Cfr. DSCD. de 30 de junio de 1981, núm. 40, pág. 1788.

## LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: DE LOAPA A LOAPILLA

El contenido de los *Acuerdos* corrió distinta suerte. Por un lado la aprobación conjunta permitió resolver cuestiones no previstas referentes a los Estatutos pendientes. Por algo se critica que la Ley pretendía constituir una relectura del Título VIII de la Constitución. Así, Canarias y el País Valenciano que habían iniciado antes del pacto UCD-PSOE sus respectivos procesos por el procedimiento del 151, seguirían ahora por la vía del 143 aunque con un máximo nivel de competencias. El resto de Comunidades Autónomas siguieron el proceso observado en los pactos. Por ello, no resultaría ocioso afirmar que más temprano que tarde, se hubiese planteado esa necesidad jurídica para ofrecer seguridad a la culminación del Estado de las Autonomías.

Por otro, y es el escenario que más nos interesa para completar nuestro análisis, el rechazo a la LOAPA se materializó en un bloque contrario (todos los grupos nacionalistas más el comunista), que primero mostró su desacuerdo durante la tramitación de la Ley y, más tarde, mediante la presentación de distintos recursos previos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional el 4 de agosto de 1982, antes de que la norma fuese publicada, que provocaba su paralización<sup>41</sup>. Los cinco recursos (311, 313, 314, 315 y 316/1982 todos acumulados), fueron promovidos por el Gobierno y el Parlamento vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de esa misma Comunidad y por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el Proyecto de Ley Orgánica Armonizadora.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> La Ley fue presentada en las Cortes el 8 de septiembre de 1981 y sus debates se prolongaron a lo largo de 1982. Esta facultad *paralizadora* de los recursos previos era reconocida por los arts. 32 y 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, más tarde derogados por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Lo que realmente posibilitaba el recurrir era impedir la entrada en vigor de una Ley, cuestión que en su día fue empleada veladamente por PSOE y PCE con el Estatuto andaluz, en su negativa a aceptar el pacto del desbloqueo alcanzado por UCD y PSA a través de la vía del artículo 144 de la Constitución.

<sup>42</sup> En términos generales la bibliografía técnica o política sobre la LOAPA es extremadamente escasa para la intensa polémica política que suscitó en su día. Quizás por eso destaca: Cfr. TRUJILLO, G., *LOAPA eta Konstituzioa. LOAPA y Constitución. El proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad*, Victoria-Gasteiz, Presidencia del Gobierno Vasco, 1982.

Sobre las repercusiones de la LOAPA sobre los cuatro estatutos hasta esos momentos aprobados puede consultarse el siguiente estudio; no obstante, en la medida que obvia la Sentencia del Constitucional, cabe precisar se redacta cuando ésta no se había producido. ÁLVAREZ CONDE, E., "Algunas consideraciones sobre la incidencia de la LOAPA en la configuración de nuestro es-

Un año más tarde, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983, declaró inconstitucional buena parte de sus artículos, fundamentalmente por cuestionar que el legislador pudiese erigirse en intérprete de la Constitución. Tal y como objetaron los nacionalistas, la Ley no debería tener rango de Orgánica ni tenía finalidad armonizadora por eso no se podía dictar al amparo del artículo 150.3 de la Constitución. En concreto desde los 38 artículos que tenía la norma, siete son anulados en su totalidad por cercenar las competencias y las normativas aprobadas por las Asambleas Autonómicas, y otros siete parcialmente. Considerándose del mismo modo que ninguna Ley de Estado puede interponerse entre la Carta Magna y los Estatutos, e imponiendo un concepto de autonomía política que protegió a estos últimos frente a las leyes estatales<sup>42bis</sup>.

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

**En conclusión:** El proceso andaluz representó un triunfo contundente para quienes supieron y tuvieron medios para conectar, con más o menos actitud demagógica y a costa de quien lideró el movimiento, con las aspiraciones y sentimientos de aquellos andaluces que quisieron disponer del máximo nivel de descentralización que entonces admitía la Constitución. Al culminar su proceso por el procedimiento del 151, Andalucía impidió que se impusiera un doble régimen autonómico –nacionalidades históricas y resto de comunida-

---

tado autonómico”, en AA. VV., *Los procesos de formación de las comunidades autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Vitoria–Gasteiz, Parlamento Vasco, 1984, pp. 33–57; así como insertada en esa mismo volumen: TORNOS MAS, J., “La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOA-PA”, op. cit, (pp. 145 a 157).

<sup>42bis</sup> Sobre los primeros pasos del autogobierno y una visión de conjunto de sus actuaciones puede consultarse del autor de este trabajo: “Argumentaciones históricas y problemática político-jurídica en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía”, en *Actas del 53 Congreso de la Comisión Internacional de Instituciones representativas y parlamentarias*, (Vol. II) Barcelona, Parlament de Catalunya-Museo d’Història de Catalunya, 2005, p. 1243; “Entre la Andalucía necesaria y la conciencia silenciada: el devenir de 25 años de autogobierno (1978-2003)”, en HURTADO SÁNCHEZ, J. (Coor.), *Sociología de 25 años de autonomía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2005, pp. 9 a 45).

des—, con el concurso, cabe recordarlo, de todas las formaciones que apoyaron la Constitución, no sólo al Gobierno de UCD como demasiadas veces se ha expresado. Si bien nadie pone en duda la importancia de los acuerdos tanto para despejar incógnitas de Estado como decantar su estructura por medio de la generalización autonómica, no es menos cierto que afecta a una fase crucial del proceso autonómico andaluz. Resulta evidente que las circunstancias relatadas condicionaron de forma decisiva el procedimiento final de la tramitación del Estatuto andaluz en Cortes<sup>43</sup>. En pocas líneas el autor expresa la significación histórica de primer orden que tuvieron dichos acuerdos para las Comunidades reconducidas por el 143; sin embargo, suele obviarse las repercusiones objetivas para el caso andaluz que, por poco conocidas, y ese es el sentido de nuestro trabajo, no deben dejarse en olvido.<sup>44</sup>

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

---

<sup>43</sup> Desde la óptica del Derecho pueden encontrarse algunas valoraciones en: MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cívitas 1982–1984, pp. 151–152; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Cívitas, 1981, pp. 461 y ss.; TOMAS VILLAROYA, J., “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (15), septiembre–diciembre, 1985, pp. 56 y ss; VANDELLI, L. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1982, pp. 381 y ss., así como de este último autor: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, pp. 108–109.

<sup>44</sup> Hay quien también erróneamente, atribuye al acuerdo la generalización de la organización institucional básica de todas las Comunidades Autónomas, lo que significaba que todas contarían con Asambleas Legislativas. Algo que, como hemos demostrado ya se produce como oferta gubernamental durante el intento de reconducir el proceso andaluz por la vía del 143 después del 28 de febrero de 1980. Cfr. nuestro trabajo: “La influencia del proceso andaluz al autogobierno...op. cit.,

elementos identitarios, o niveles de competencias, que lo acercan muy significativamente a las autonomía del 143 por causa del *Acuerdo Autonómico* citado.

Los conflictos en los procesos andaluz y gallego de autonomía y las dudas sobre cómo seguir con el resto de Comunidades, llevaron a UCD y el PSOE a firmar los Acuerdos Autonómicos de 1981 así como a la aprobación del proyecto de LOAPA. En esos acuerdos se cerró el mapa autonómico con 17 Comunidades, se generalizará sus instituciones, ejecutivas, legislativas y judiciales. Como Canarias y Valencia ya estaban dispuestas a seguir la vía de Andalucía para acceder a mayores competencias, se les otorgó por Ley Orgánica de Transferencias el máximo nivel de en las mismas, y a Navarra en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución de un régimen fiscal especial. En suma, siete comunidades tenían un nivel de competencias superior a las otras 10.

En la construcción del Estado Autonómico ha sido fundamental la labor del alto Tribunal, el cual a través de la Sentencia sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para el desarrollo posterior del sistema: subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, y lo reconoció también para unos Estatutos que son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Carta Magna. Inmersos ahora en un proceso de reforma estatutaria y de presumible reforma constitucional, es obligado no perder de vista la dimensión histórica de los hechos relatados. Si existió el café, no cabe duda que a nosotros nos tocó el descafeinado. Aunque como diría Infante en 1936 el Estatuto será siempre lo que quieran los andaluces.

## BIBLIOGRAFÍA

Reseñamos puntualmente algunos de los títulos significativos *no aludidos* en nuestro texto:

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

**ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA**, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2000.

**CLAVERO ARÉVALO, M.**, “El papel de Andalucía en el modelo cuasi-federal surgido de la Constitución de 1978”, en *Actas del VII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996, p. 139.

**MURILLO DE LA CUEVA, P. L.**, “La conquista de la autonomía y la elaboración del Estatuto”, en MURILLO, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios del Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.11.

**OLVERA PORCEL, F.**, *La emergencia de la Administración Autonómica andaluza (1978–1985)*, Granada, Universidad, 2003.

**PORRAS NADALES, A.**, “La institucionalización de la Junta de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, (4) 1990, pp. 40–61.

**RUIZ ROBLEDO, A.**, “El futuro del Estatuto de Autonomía: su desarrollo” en CHERNICERO, C. (Coord.), *Estatuto de Autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, IAAP, Sevilla, 2001, p. 79; – “Tras el 28 de febrero: una interpretación jurídica del desbloqueo de la autonomía andaluza”, en *Actas del V Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1993, pp. 245 – 256; – *Código autonómico. Recopilación sistemática de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, IAAP, 2004.

**RUIZ ROMERO, M.**, “Nuevas claves para comprender el bloqueo y desbloqueo del estatuto andaluz”, en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 71; – *Política y Administración Pública en el primer Gobierno Preautonómico de Andalucía. La gestión de Plácido Fernández Viagas al frente del ente preautonómico*, Sevilla, IAAP, 2000; – *El referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía: el 28F como batalla mediática*, (Documento H2004/03) Sevilla Fundación Centra, 2004. Disponible en: <http://www2.fundacion-centra.org/pdfs/H200403.pdf>; – “El sistema de partidos en la Andalucía de la transición: el fracaso de un discurso diferencial”, en BERAMENDI, J. y Baz, M<sup>a</sup>.J., *Actas del VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Santiago de Compostela, Universidad (formato CD); – “Cortes y opinión Pública: la importancia de la Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía”, en *Revista de las Cortes Generales*, (59), segundo cuatrimestre 2002, pp. 115–155; – “Los procesos comunicativos en el referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía (28F): abstencionismo frente a movilización”, en *Revista de Estudios Regionales*, (71), 2004, pp. 131 a 156.

**SALAZAR BENÍTEZ, O.**, “El desbloqueo del proceso autonómico andaluz”. Un éxito político y un fracaso jurídico”, en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 105.