

CRONICAS Y DOCUMENTACION

CRONICA DE LA DESCENTRALIZACION: EL PANORAMA DESCENTRALIZADOR AL ACABAR 1980 (y III)

Por JAVIER GARCIA FERNANDEZ

SUMARIO

2.2.6. Cantabria. 2.2.7. Murcia. 2.2.8. Rioja. 2.2.9. Canarias. 2.2.10. Castilla-León. 2.2.11. Extremadura. 2.2.12. Castilla-La Mancha. 2.2.13. Aragón. 2.2.14. País Valenciano. 2.2.15. Provincias que no han iniciado el proceso autonómico. 2.3. La política y el Derecho autonómico elaborados por el Estado.—3. La descentralización política en los municipios y en las provincias.

2.2.6. *Cantabria*. Al constituirse el Consejo General de Castilla y León, los parlamentarios de la provincia de Santander rechazaron, junto a los de Logroño y León, la incorporación al ente preautonómico. Fue la primera vez en la historia contemporánea de Cantabria en que se adoptaba un acuerdo de Derecho positivo favorable a la autonomía uniprovincial.

Este acuerdo, sin embargo, tenía sus antecedentes. Aunque en Cantabria las manifestaciones regionalistas no tuvieron hasta la II República carácter manifiestamente político, sino cultural, en la provincia se tenía conciencia de sus peculiaridades históricas, culturales y económicas, que difícilmente le aproximaban a las regiones circundantes (1). Sólo en el breve pe-

(1) Falta aún un buen estudio monográfico sobre la génesis y desarrollo, a nivel ideológico, del sentimiento diferencialista que va creciendo en Cantabria durante el siglo XIX. José María de Cossío, en un comentario al clásico libro de AMÓS DE ESCALANTE: *Costas y montañas*, señala el carácter singular de esta obra en cuanto significa un esfuerzo para la elaboración de una historiografía regional, con lo que el gran escritor de Tudanca apunta un sendero que aún no ha sido recorrido (véase

ríodo que va desde julio de 1936 a agosto de 1937, Cantabria disfrutó de autonomía, aunque ello se debiera a las especialísimas circunstancias del aislamiento territorial provocado por la guerra civil (2). Pero en los meses que precedieron a las elecciones legislativas de 1977 el regionalismo cántabro adquirió indudable presencia política a través de la asociación ADIC, de modo que pocos partidos dejaron de incluir propuestas de tipo autonomista en sus programas electorales.

Antes de señalar el proceso institucional que ha conducido a la elaboración del proyecto de estatuto quizá sea conveniente fijar el mapa político que ha cuajado en Cantabria en torno a las aspiraciones autonómicas. Al impulso inicial que partió de ADIC (Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria) y que arrastraba en sus comienzos no pocos elementos populistas enmarcados en un cierto confucionismo político, se adhirió, en primer lugar, el Partido del Trabajo de Cantabria y no mucho después el Partido Comunista y el PSOE (3). En posiciones claramente contrarias sólo aparecieron la Asociación ACECA (Cantabria es Castilla) y Alianza Popular, por lo que puede decirse que la opción castellanista resulta, en Santander, patrimonio de la derecha más extrema (4). En una situación más delicada se ha encontrado, desde sus comienzos, UCD, dividida entre un sector autonomista y otro —vinculado a la oligarquía tradicional y con con-

«Amós de Escalante», reproducido en *Estudios sobre escritores montañeses*, Institución Cultural de Cantabria, Santander, 1973, vol. III, págs. 19-58). Tampoco se cuenta con una monografía rigurosa sobre la proyección política de ese sentimiento diferencialista, a pesar de que Cantabria es una de las regiones en donde más estudios históricos contemporáneos se han publicado en los últimos años. No obstante, para los orígenes del regionalismo, véase CENTRO DE ESTUDIOS MONTAÑESES: *Antecedentes históricos y culturales de la provincia de Santander como región*, Institución Cultural de Cantabria, Santander, 1978; MARIO GARCÍA OLIVA: «Y también razones históricas», en *Argumentos*, núm. 16, octubre 1978, págs. 64-65; ROGELIO PÉREZ BUSTAMANTE y MIGUEL ANGEL REVILLA: *Temas de Cantabria: historia y economía*, Santander, 1981. Sobre el origen administrativo de la provincia es indispensable el trabajo de JOSÉ LUIS CASADO SOTO: *La provincia de Cantabria. Notas sobre su constitución y ordenanzas (1727-1833)*, Institución Cultural de Cantabria, Santander, 1979.

(2) Véase JOSÉ RAMÓN SAIZ VIADERO: *Crónica de la guerra civil en Santander*, Institución Cultural de Cantabria, Santander, 1979.

(3) Para las posiciones de los partidos de la izquierda véase el breve pero interesante trabajo de JOSÉ RAMÓN SAIZ VIADERO: «Cantabria VS Castilla-León», en *Argumentos*, núm. 16, octubre 1978, pág. 58.

(4) Acerca del significado político de ACECA, véase JUAN G. BEDOYA: «De la Aceca a la Meca. ¿Quién quiere la autonomía?», en *Argumentos*, núm. 16, octubre 1978, págs. 65-66.

xiones con UCD de Castilla-León— que ha adoptado actitudes beligerantemente opuestas a la autonomía. Esta situación de desgarramiento interno ha provocado no pocas tensiones e incluso la dimisión de algún parlamentario (5). Por último, y procediendo fundamentalmente de ADIC, ha surgido el Partido Regionalista de Cantabria, cuyos planteamientos iniciales, conservadores y populistas, se han ido decantando hacia la izquierda dentro de su *leitmotiv* fundamental, que es la autonomía uniprovincial. A pesar de sus orígenes recientes, el PRC —que acudió por primera vez a una convocatoria electoral en las municipales de 1979— tiene 84 concejales y cinco alcaldes y es el tercer partido de la región, lo que constituye un dato muy importante de cara al proceso autonómico (6).

Podría trazarse, pues, una línea divisoria en la que los partidarios de la autonomía irían desde una parte de UCD a la extrema izquierda, en tanto que en opciones contrarias aparece la extrema derecha, Alianza Popular y un sector de UCD vinculado a las instancias castellano-leonesas del partido. Parece evidente, sin embargo, que los partidarios de la autonomía no lo son por los mismos motivos. En una lógica política abstracta es fácil detectar razones en favor de la misma desde el punto de vista económico: ausencia de industria propia, malas comunicaciones, descapitalización, irracionalidad del sector ganadero, etc. (7). Podrían citarse incluso razones históricas (8), pero, como escribe Aingeru Larregi, en estos procesos debe subrayarse la intervención libre del hombre sobre los elementos objetivados

(5) Una prueba de cómo aún no se ha resuelto el desgarramiento de UCD son las palabras del presidente del Consejo Regional de Castilla-León, José Manuel García-Verdugo, durante el Pleno del ente preautonómico celebrado en Burgos el 22 de noviembre de 1980: «No debe extrañar, por ello, que uno de nuestros deseos más fervientes sea la incorporación de Cantabria y Rioja a la autonomía castellano-leonesa», *Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León*, núm. 15, 2 de enero de 1981, pág. 4.

(6) Además de sus documentos internos, para conocer los planteamientos políticos del PRC debe consultarse, entre otros, LUIS CARLOS LÓPEZ PORTILLA: «Cantabria y el centralismo», *El País*, 13 de junio de 1980; RAFAEL DE LA SIERRA: «Ser cántabro y ser autonomista», en *Alerta*, 13 de abril de 1980; EDUARDO OBREGÓN: «La autonomía, una cuestión política», en *Argumentos*, núm. 16, octubre 1978, págs. 62-63.

(7) Véase MIGUEL ANGEL REVILLA: «Razones económicas para la autonomía», en *Argumentos*, núm. 16 1978, págs. 59-60; del mismo autor, su contribución al libro *Temas de Cantabria: historia y economía*, cit.; JOSÉ RAMÓN SAIZ: *Construir Cantabria*, Colección Pensa, Zaragoza, 1980, págs. 83-168; COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS Y PERITOS AGRÍCOLAS DE SANTANDER: *Informe sobre el campo montaños*, Caja de Ahorros de Santander y Cantabria, Santander, 1980.

(8) CENTRO DE ESTUDIOS MONTAÑESES: *op. cit.*; ANTONIO DE ESCALANTE: *La autonomía*, Imprenta Guzmán, Santander, 1978, págs. 27-31.

que vienen del pasado (9). En toda Europa, los procesos regionalizadores, incluso cuando están movidos aparentemente por motivaciones tecnocráticas, no responden a criterios de racionalidad económica abstracta ni a nostalgias histórico-culturales, sino a proyectos de consolidación, recuperación o redistribución hegemónicas (10).

En este caso, un análisis político y de clase puede revelar que es la burguesía industrial no vinculada al capital foráneo la que está interesada en la modernización económica —potenciable y controlable desde las instituciones autonómicas— y por ello también está interesada en la autonomía, en tanto que no lo están los sectores del capital mercantil, cuya economía sufriría indudables transformaciones si se moderniza el sistema. Eso explica las contradicciones que se dan en UCD. Por el contrario, la pequeña burguesía ganadera, representada en el PRC, social y políticamente marginada en la actualidad, ha descubierto en la autonomía un canal de influencia y poder políticos, máxime cuando sin una previa reestructuración del sector primario el ingreso en la Comunidad Económica Europea sería ruinoso para este sector (11). Los partidos de la izquierda, por fin, han optado por la autonomía dentro de su política de descentralización del Estado y de aproximar las instituciones políticas a los ciudadanos, de modo que las masas populares participen más en la democracia. Estos principios son más perceptibles en el PC de Cantabria que en el PSOE (12).

Con estos antecedentes, apenas pergeñados, es más fácil entender el proceso que ha desembocado en el proyecto de Estatuto. El primer hito, como se ha señalado al principio, es la negativa de los parlamentarios cántabros a integrarse en la autonomía castellano-leonesa y la redacción de un anteproyecto de Decreto preautonómico que, a pesar de negociarse con el Gobierno, no llegó a prosperar, lo que aporta más claridad a la actitud dividida

(9) AINGERU LARREGI: «La nación vasca», en el volumen colectivo *Eurocomunismo y Euskadi (Introducción crítica a un debate)*, Luis Haranburu Ed., San Sebastián, 1977, pág. 15.

(10) Véase, por todos, el incitante estudio de STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, Macmillan, Londres, 1978. Debe consultarse, para los aspectos institucionales, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: «Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, julio-septiembre 1976, págs. 431-449. Desde el punto de vista de la dependencia y el subdesarrollo económico, consultar LUIS MARCO: *Regionalismo y dependencia*, Ayuso, Madrid, 1977, así como EDUARDO LÓPEZ-ARANGUREN: «Subdesarrollo regional, colonialismo interior y dependencia», *Sistema*, núm. 16, enero 1977, págs. 65-75.

(11) SAIZ: *Construir Cantabria*, cit., págs. 147-158.

(12) PARTIDO COMUNISTA DE CANTABRIA: *Tesis para la Conferencia regional*, Santander, junio 1980.

de UCD. El fracaso de estas conversaciones aceleró el interés por dotarse de un régimen de autonomía y en octubre de 1978, cuando se tenía idea suficiente de cómo se iba a regular el tema en la Constitución, el PSOE propuso un compromiso autonómico que finalmente fue suscrito en febrero de 1979 por seis partidos de la izquierda.

Después de las elecciones municipales el proceso estuvo en condiciones legales de iniciarse, de modo que el 3 de mayo de 1979, recién constituidos los Ayuntamientos democráticos, el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal adoptó el acuerdo de comenzar la tramitación autonómica. Cuando el Ayuntamiento de Limpias, el 20 de junio, adoptó el mismo acuerdo, culminó el trámite por parte de las Corporaciones municipales (aunque siguieron adhiriéndose otras) y dos días después lo hizo también la Diputación Provincial. De esta manera, en menos de dos meses se cumplieron los primeros requisitos exigidos por la Constitución.

En septiembre de 1979 se reúne la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales encargada de la redacción y aprobación del proyecto, que estaba formada por 22 representantes de UCD, 11 del PSOE y uno del PRC, pues ni el Partido Comunista ni Alianza Popular tienen representación parlamentaria o provincial. Poco días después, sin embargo, cuando una representación de la Asamblea acudió al Ministerio de Administración Territorial a notificar su constitución, encontraron muy serios reparos por parte del Gobierno a la autonomía uniprovincial, pues desde el poder ejecutivo se dudaba de la entidad histórico-regional de Cantabria. Ello no obstante, la redacción del proyecto se inició incluso con el apoyo de los partidos que carecían de representación parlamentaria o en la Diputación, siendo de destacar el borrador que, en noviembre de 1979, aportó el Partido Comunista, pues se trataba de un texto sumamente elaborado.

La negociación del proyecto resultó en todo momento sumamente conflictiva. Las tensiones procedían de las divergencias que separaban a UCD, por un lado, y a PSOE y PRC, por otro, en torno al sistema electoral, al número de miembros del órgano legislativo y a la creación de una asamblea provisional que gobernara hasta 1983. El conflicto fue encrespándose y al acabar enero de 1980 el PRC se retiró de la Asamblea y el PSOE, curiosamente, calificó de inconstitucional el texto que se estaba redactando por rebasar las competencias previstas para las Comunidades constituidas según el artículo 143 de la Constitución. Por su parte, el Partido Comunista pidió mayores competencias económicas y crediticias y lamentó que no se respetara debidamente la autonomía municipal. En el periodo de información se presentaron más de un centenar de enmiendas, que retrasaron varios meses la redacción final del proyecto. La votación definitiva se realizó a comien-

zos de junio de 1980, y sólo UCD votó afirmativamente, pues PSOE y PRC acabaron dando su «no» por diversas discrepancias. No obstante, a pesar de esos últimos conflictos, el proyecto de Estatuto entró en el Congreso de los Diputados, con lo que el segundo trámite se dio por culminado (13).

El proyecto contrasta notablemente con el de Asturias, en un sentido mucho más restrictivo de la autonomía (14). Empieza definiendo a Cantabria como «entidad regional histórica perfectamente definida dentro de España», que para organizar su autogobierno crea la Diputación Regional de Cantabria. Antes de describir los órganos de la Diputación Regional, el proyecto contiene, dentro de su artículo segundo, un precepto en el que se prevé la agregación de territorios o municipios limítrofes a través de un procedimiento que culmina en ley orgánica de las Cortes Generales, con lo que se ha querido salir al paso de la posible reivindicación vasca de Villaverde de Trucíos (15) y de Castro Urdiales (16).

Las instituciones autónomas, que regula el Título I, son la Asamblea Regional, el Consejo Ejecutivo y el presidente. En este Título no se incluye el Tribunal Superior de Justicia, como se verá más adelante. La regulación de la Asamblea Regional resulta un tanto tosca porque no está bien determinada la relación entre ésta y el Consejo Ejecutivo en lo referente al control parlamentario, que se remite a una ley regional. Sin pronunciarse aún por el sistema electoral, el artículo décimo establece que la circunscripción electoral, será el partido judicial, que el número de miembros oscilará entre 35 y 45 y que las elecciones habrán de coincidir con las locales. Resulta discutible hacer depender la circunscripción electoral de las necesidades que pueda tener el Poder Judicial, máxime cuando las diferencias de población de los partidos judiciales santanderinos son, como casi toda España, muy elevadas, lo que ha de provocar, de aprobarse así, un notable fenómeno de subrepresentación urbana y sobrerrepresentación rural (17). Por otra parte,

(13) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie H, núm. 36-I, 30 de julio de 1980.

(14) Véase JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: «Cantabria. Autonomía sin autonomía», *La Calle*, 12-18 de agosto de 1980.

(15) Véase TOMÁS MAZA SOLANO: «El municipio de Villaverde de Trucíos. Enclave montañoso en la provincia de Vizcaya», *Altamira*, núm. 2, 1971, págs. 89-109. Asimismo, SAIZ: *Construir Cantabria*, cit., págs. 75-82.

(16) Consúltese el clásico folleto de MATEO ESCÁGEDO SALMÓN: *Castro Urdiales fue y es montañoso*, Imprenta Provincial, Santander, 1924; en sentido opuesto, reivindicando la «vizcainía» de algunos municipios cántabros; FLORENCIO AMADOR CARRANDE: *Investigaciones históricas. El Señorío de Vizcaya y los lugares de Limpías y Colindres*, Diputación de Vizcaya, Bilbao, 1920.

(17) Así tenemos que, según el censo electoral, el partido de Santander cuenta

la coincidencia con las elecciones locales —que parece bastante razonable— plantea el problema del alcance de la relación ejecutivo-legislativo, en cuanto que una moción de censura debe ir acompañada, si no se opta por una separación de poderes al estilo norteamericano, de la paralela prerrogativa del ejecutivo de disolver la Asamblea (18).

Mayor tosquedad aún se percibe en la regulación del Consejo Ejecutivo y de su presidente, del que el proyecto sólo establece unos pocos principios generales, a excepción del voto de censura, para el que se organiza, en mimetismo con la Constitución, el modelo mal denominado «constructivo». Tan deficiente regulación, sin embargo, empieza a generalizarse en todos los Estatutos que se están redactando.

El poder judicial, que no es considerado una institución de la comunidad, se regula en un Título, el III, heterogéneo e incongruente, donde aparecen principios generales de Derecho administrativo, la comarca y la «Administración de Justicia». Esta recibe un tratamiento deficiente y condiciona la existencia del Tribunal Superior de Justicia a que así lo establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando es misión del Estatuto establecerlo. Hay que entender que esta remisión condicionada se debe a la resistencia de algunos sectores de UCD al establecimiento de estos Tribunales en las Comunidades constituidas de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución (19).

El Título II, que trata de las competencias, sigue fielmente el artículo 148 de la Constitución, sin la orientación novedosa que tiene el proyecto asturiano. Es de destacar, no obstante, el artículo 23 que traspasa a la Comunidad Autónoma las competencias sobre la Universidad de Santander y la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo», pues la descentralización de la política cultural no podrá realizarse adecuadamente si no se

con 198.619 electores y el de Torrelavega con 84.746. Pero el de Laredo sólo tiene 35.951; el de Santoña, 13.782; San Vicente de la Barquera sólo llega a 20.616, y Reinosa, 20.910. Por otra parte, obsérvese que el artículo 37 del proyecto prevé que la Asamblea regional fijará la delimitación de los órganos jurisdiccionales, con lo que será una ley de finalidad doble, judicial y electoral.

(18) Problema que ha sido generalmente muy mal regulado en los Estatutos ya vigentes: el de Cataluña fija la duración de la legislatura en cuatro años; sin hacer la menor mención a la posible disolución; el Estatuto vasco fija otro tanto, sin mayores precisiones, y el de Galicia sigue a los dos anteriores sin otra modificación. No obstante, las previsiones que acerca de la moción de censura establecen estos tres Estatutos requieren, para restablecer el necesario equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, que se establezca la potestad del presidente de la Comunidad para disolver la Asamblea, aunque sea en supuestos muy tasados.

(19) Véase, para bibliografía sobre esta cuestión, la nota 157 de la segunda parte de este trabajo, publicada en el número anterior de esta REVISTA.

vinculan todos los centros universitarios a sus instituciones autonómicas (20).

El poder local aparece tratado en el artículo 33, que prevé diversas formas de comercialización. Asimismo, y de forma a mi juicio inconstitucional, el artículo 46 del proyecto atribuye a la Diputación Regional «velar por los intereses financieros de los entes locales», lo que puede contradecir el principio de autonomía municipal establecido por el artículo 140 de la Constitución. Es lástima que el artículo 148.1.2.º impida tratar adecuadamente en el Estatuto las variedades del Derecho local de Cantabria, para lo que habría que esperar a la futura Ley de Régimen Local (21).

El Título IV —«De la Economía y Hacienda»— contiene algún artículo sumamente interesante, como el 41, que prevé la participación de la Diputación Regional y los entes locales afectados en los tributos que pueda establecer el Estado para recuperar los costes sociales por actividades contaminantes o de riesgo especial en el territorio de Cantabria. Tiene también importancia el artículo 51 donde, siguiendo el proyecto de Asturias, se establece la representación de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas cuya competencia se extiende a Cantabria. Con estas excepciones, más la ya referida de la tutela financiera de los municipios, el proyecto apenas difiere de lo que ya se estableció en los anteriores Estatutos.

En Disposiciones Transitorias, Adicionales y Final hay que destacar el sistema electoral provisional que, en base al partido judicial como circunscripción, establece 41 diputados regionales, con dos diputados por partido judicial y uno más por cada 20.000 habitantes, lo que hace temer, como ya se ha señalado, preocupantes resultados con subrepresentación urbana. El riesgo de deformar la intención del cuerpo electoral se acentúa, además, con la obligación de presentar candidaturas en todas las circunscripciones —que a mi juicio, es pura y simplemente inconstitucional— y con el tope del 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la región para entrar en el cómputo.

(20) Este artículo, que expresa un lógico deseo de los santanderinos, puede entrar en contradicción con el artículo segundo del Estatuto Orgánico de la Universidad (Orden de 18 de noviembre de 1968), que si bien regula actividades permanentes de la misma, sólo las estivales están previstas en Santander. No obstante, la localización del centro docente en esta ciudad queda reforzada por la presencia en el Pleno del Patronato del gobernador civil, el presidente de la Diputación Provincial y el alcalde, así como por representantes de los centros universitarios establecidos en Santander.

(21) CONSÚLTASE ENRIQUE G. DE SOTO Y VANCES: «Características especiales de entidades locales y Juntas vecinales en la Montaña (provincia de Santander)», *Altamira*, núms. 2-3, 1952, págs. 149-194.

Si no se modifica esta disposición transitoria en las Cortes, el fantasma del *gerrymandering* va a flotar por los bosques de eucaliptos de Cantabria.

Igualmente preocupante es la creación de una Asamblea Regional Provisional formada por los diputados provinciales y los parlamentarios con poderes tan importantes como aprobar las normas de régimen interior, las normas necesarias para las primeras elecciones y las que deriven de los traspaños de competencias. Y digo preocupante porque el poder político regional que ostenta es mucho más que el que correspondería a una gestión provisional, sobre todo cuando se basa en los resultados electorales derivados de un tipo de escrutinio, el de las Diputaciones provinciales, que no se caracteriza por su fidelidad a las opciones que expresó en su día el cuerpo electoral.

Por último, la disposición final prevé, si así lo acuerda la Asamblea Regional, el cambio de nombre de la provincia de Santander por el de Cantabria. No parece muy acertado diferir el cambio de nombre de la provincia hasta la constitución de la Asamblea, cuando es notorio el deseo de muchos ciudadanos y entidades de Cantabria a favor del cambio (22).

Se trata, en fin, de un proyecto necesitado de mejoras importantes. Mejoras dirigidas a perfeccionar jurídicamente la regulación de sus instituciones, a asegurar la representatividad de éstas mediante el valor igual del voto, a acentuar la importancia del Tribunal Superior de Justicia, a evitar que los poderes provisionales desborden su provisionalidad.

Cuando se cerró el plazo de enmiendas se observó un fenómeno simétricamente opuesto al que se había dado con el proyecto de Asturias, es decir, mayor número de enmiendas procedentes de los partidos de la izquierda aunque los restantes partidos han presentado también bastantes. Resulta sorprendente, por ejemplo, que UCD presentara 38 enmiendas, cuando fue el único partido que votó afirmativamente en la Asamblea mixta. Estas van en dos direcciones: reducir algunas competencias que, a juicio de UCD, no concuerdan con el artículo 148 de la Constitución (casinos y juegos, energía eléctrica, publicidad) y aminorar el patrimonio de la Comunidad. Entre estas últimas enmiendas se incluye una contra el artículo 41 (participación en tributos por actividades contaminantes) que, como se ha dicho, es un precepto sumamente innovador. ¿Cómo explicar un número tan desusadamente alto de enmiendas en el único partido que apoyó la aprobación final del proyecto? En mi opinión, además de los notables giros experimentados por la política autonómica de UCD, el motivo principal radica en el ya aludido

(22) PEDRO DE ESCALANTE: *¿El nombre de Cantabria para la provincia de Santander?* Diputación Provincial, Santander, 1966.

desgarramiento interno de la UCD cántabra y en la proyección que ello tiene a nivel de partido estatal.

En una posición totalmente antiautonómica, Alianza Popular, como ya lo manifestó en Santander, presentó una enmienda a la totalidad basada en dos argumentos: negar la personalidad histórico-regional de Cantabria y, con más finura jurídica, considerar que la autonomía regional vendría a suprimir la provincia y a mermar la autonomía municipal, por lo que en último extremo el Estatuto sería inconstitucional. A partir del rechazo de la autonomía, las enmiendas parciales de este grupo parlamentario tienen un interés muy relativo: reducir el nivel de autogobierno de la Cámara (supresión del Tribunal Superior de Justicia, a pesar de su limitada y condicionada regulación; recorte de competencias) y desvirtuar el contenido democrático y representativo de las instituciones mediante un sistema electoral mayoritario).

Por su parte, el PRC, a través del grupo parlamentario del PNV, ha presentado gran número de enmiendas que reflejan todas aquellas propuestas que en su día no fueron aceptadas por la Asamblea mixta. Algunas de estas enmiendas intentan enriquecer el componente histórico del Estatuto (dar a las instituciones los nombres tradicionales de Junta de los Valles y Asamblea de los Valles, respectivamente, supresión del adjetivo «montañés» por no reflejar a la totalidad de los habitantes de la región, etc.) y otras van dirigidas a completar las competencias, especialmente las de carácter cultural. El sentido de estas enmiendas es fácil de comprender, pues la ideología regionalista, como ocurre en el resto de España, utiliza para su consolidación vehículos fundamentalmente culturales (23).

La actitud del resto de la izquierda varía notablemente, según se trate del PSOE o del Partido Comunista. El primero presenta 27 enmiendas generalmente de corrección terminológica o técnica y las únicas de contenido político se refieren a la creación de un Consejo Económico y Social, según el modelo del artículo 131 de la Constitución, y a la celebración inmediata de elecciones regionales sin constituir la Asamblea provisional. Por el contrario, el Partido Comunista es el grupo parlamentario que más enmiendas presenta, 49, y éstas se dirigen por cuatro caminos: a) acentuar el ba-

(23) Acerca de la proyección cultural del nacionalismo, véase YVON BOURDET: «Proletariado universal y culturas nacionales», en el volumen colectivo *Comunistas y/o nacionalistas*, Anagrama, Barcelona, 1977, págs. 117-153; RICCARDO PETRELLA: *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Eds. Entente, París, 1978; FLORIAN ZNANIECKI: «Las sociedades de cultura nacional y sus relaciones», *Jornadas* (México), número 24, 1944. Sobre España, resulta imprescindible el trabajo clarividente de MANU ESCUDERO: *Euskadi: dos comunidades*, Luis Haranburu Ed. San Sebastián, 1978.

samento histórico de la autonomía, en términos parecidos al PRC; *b*) acentuar el carácter parlamentario y representativo de las instituciones (voto de censura no «constructivo», elección de senadores con criterios proporcionales, establecer una Diputación Permanente de la Asamblea, circunscripción electoral única); *c*) mejorar técnicamente la atribución de competencias y la figura del Tribunal Superior; *d*) suprimir la Asamblea provisional, tal como lo piden las enmiendas socialistas. Tales enmiendas comunistas revelan el papel capital que este partido concede a la descentralización política dentro de su estrategia de transformación del Estado.

Después de la presentación de enmiendas se reunió, en octubre de 1980, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados en la que se debatió y rechazó la enmienda a la totalidad de Coalición Democrática y se constituyó la ponencia encargada de informar el resto de las enmiendas. Después de esta sesión de la Comisión, y hasta el final de 1980, no se ha producido ningún acontecimiento relacionado con la tramitación del proyecto.

2.2.7. *Murcia.* El proceso autonómico tiene, en conjunto, las mismas características que los que se han desarrollado en las regiones uniprovinciales, es decir, las dudas acerca de sus límites territoriales y cierta controversia en torno a la vía constitucioinal a seguir.

A comienzos de enero de 1978, y con motivo de la negociación de la preautonomía regional, el Comité Regional del PSOE hizo pública, por primera vez, su posición favorable a la autonomía uniprovincial, con lo que este partido rectificó su oposición al tema, expresada en la negativa a constituir la Asamblea de Parlamentarios. Esta resolución abrió de hecho el camino a la autonomía murciana y venía a completar la postura de otro partido parlamentario, UCD.

El acuerdo inicial no presentó —al menos por las fuerzas políticas de la región, aunque sí por parte del Gobierno— apenas dificultades en torno a la vinculación con otras regiones, pero en cambio se ha dado en Murcia un problema delicado en torno al *status* de Cartagena y su comarca dentro de la futura Comunidad Autónoma. Dentro de esta ciudad fue creciendo la opinión favorable a la provincialidad de esta comarca y ello se reflejó tempranamente en la creación del Partido Cantonal, de corte populista y conservador, que cuenta con algún apoyo entre clases medias urbanas. A mediados de abril de 1978, este Partido, con apoyo de Alianza Popular, convocó una manifestación en pro de la provincialidad a la que acudieron, según la prensa más solvente, unas 10.000 personas, con lo que el Partido Cantonal y su reivindicación provincialista entraron con fuerza en el mapa

político de la región. Meses después, en agosto del mismo año, el Ayuntamiento de Cartagena aprobó un acuerdo en la misma línea. A partir de esa época quedó claro que si la autonomía murciana no había tenido conflictos «externos», los iba a tener, en cambio, dentro de la propia región. En respuesta a esa situación, los dos partidos parlamentarios hubieron de arbitrar fórmulas que no les alejaran de sus electores de Cartagena: el PSOE, a finales de septiembre de 1978, presenta un proyecto para otorgar a la comarca cartagenera un *status* especial (descentralización administrativa, protección especial del medio ambiente, delegaciones ministeriales, etc.) sin llegar, sin embargo, a la provincialidad, por su parte, UCD propone muy pocos días después un plan similar al de los socialistas, basado en la comarcalización pero sin llegar a la creación de la provincia (24).

La disolución de las Cortes, el doble llamamiento electoral (en las municipales el Partido Cantonal obtuvo siete concejales sobre 27) retrasaron, como en toda España, el proceso autonómico. Este no se retomó hasta comienzos de 1980, cuando tanto el PSOE como UCD se decantaron por la vía del artículo 143 de la Constitución, si bien hasta entonces había habido en ambos partidos sectores favorables a la tramitación por el procedimiento del artículo 151. En cambio, el Partido Comunista, que tiene cierta implantación en la región (7,95 por ciento de los votos en las legislativas de 1979) se pronunció en su Tercera Conferencia Regional a favor de esta última vía. Decididos los dos partidos mayoritarios de la región, el Consejo Regional acordó sumarse a estas iniciativas y a tal fin su Comisión Permanente tomó la resolución, el 11 de febrero de 1980, de abrir un período de información para conocer opiniones y criterios, siempre en el marco del artículo 143 de la Constitución (25). Este período de información pública supuso una cierta tregua destinada a conseguir un acuerdo entre PSOE y UCD; que mantenían posiciones procedimentales divergentes. Mientras que los socialistas creían que había llegado el momento de que los Ayuntamientos y el Consejo Regional tomaran los acuerdos de iniciación del procedimiento, y que sólo una vez cubierta esta fase habría que plantearse la redacción del Proyecto de Estatuto (como establece la Constitución), el partido del Gobierno, incomprensiblemente, quería hacer las cosas al revés, es decir, condicionaba la adopción de los acuerdos de iniciación a la existencia previa de un borrador de Estatuto, con objeto, argüía, de que las Corporaciones no se pro-

(24) Anteriormente el entonces senador Ricardo de la Cierva había acusado de antidemocráticos a los defensores de la provincialidad de Cartagena (*Informaciones*, 5 de agosto de 1978).

(25) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*, núm. 1, marzo 1980.

nunciaron en el vacío. Era evidente, con todo, que esta postura resultaba contraria al procedimiento constitucional. Fue precisamente el estancamiento derivado de esta controversia lo que motivó un llamamiento del Partido Comunista a favor de la publicación de un calendario autonómico y de que el Consejo Regional abriera un nuevo debate sobre el contenido del proyecto (26). El mes de mayo transcurrió en un ambiente de negociación entre los dos partidos mayoritarios cuyo objeto era no sólo llegar a un acuerdo sobre el momento de iniciar el procedimiento, sino también de acercar las posiciones de los dos partidos, que eran especialmente antagónicos en cuestiones como el número de diputados y de circunscripciones electorales. Mientras tanto, la ejecutiva del Partido Cantonal volvió a recordar la reivindicación provincial (27).

Finalmente, y siguiendo el criterio de UCD de vincular la iniciación del procedimiento a la redacción previa de un borrador, el Pleno del Consejo Regional, en sesión extraordinaria celebrada el 14 de junio de 1980, acordó comenzar el proceso autonómico de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución. Cinco días antes se habían aprobado, también en Pleno, unas bases con las que empezar la redacción definitiva (28). Tras el acuerdo del órgano preautonómico, el Ayuntamiento de Totana fue el primero en adoptar la misma resolución.

Las bases aprobadas por el Consejo Regional eran, lógicamente, el fruto del acuerdo entre UCD y PSOE. Se iniciaban con unos principios muy interesantes de descentralización (comarcas, sede de algunos órganos fuera de la capital, posibilidad de áreas metropolitanas) con objeto de hacer frente a las reivindicaciones de Cartagena y a continuación se estructuraban los tres poderes de la región (ejecutivo, legislativo y judicial), si bien los dos partidos diferían en el número de miembros de la Asamblea. Tras una relación sumamente amplia de competencias, se fijaban algunos criterios sobre economía y hacienda y el borrador acababa con el sistema electoral provisional, donde se volvían a dar las divergencias entre PSOE y UCD, pues el primero optaba por nueve circunscripciones y el segundo por once. La discrepancia se repetía, asimismo, en la cuestión de la Asamblea provisional, que los socialistas rechazaban.

A principios de julio de 1980 se constituyó una comisión redactora del proyecto en la que estaban representadas todas las fuerzas políticas de la provincia (cuatro miembros del PSOE y de UCD, más uno del Partido Co-

(26) *Mundo Obrero*, 11 de mayo de 1980.

(27) *La Verdad*, 22 de mayo de 1980.

(28) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*, núm. 3, mayo-junio 1980.

munista, Alianza Popular, Partido Cantonal y un independiente). Esta comisión trabajó con celeridad y a finales de ese mismo mes ofreció un anteproyecto para cuya discusión se abrió un nuevo período de información pública (29). El anteproyecto, al que faltaban las disposiciones adicionales y finales, volvía a tratar, en tonos muy acertados, la problemática descentralizadora (personalidad jurídica plena y autonomía para los municipios y comarcas, posibilidad de crear áreas metropolitanas, reconocimiento de la entidad histórica de Cartagena y su Campo) y fijaba con gran amplitud el área de competencias, incluso aquellas que más controversias han producido (juegos de azar, juventud, enseñanza universitaria), aunque la relación de competencias no rebasaba las que contenían los proyectos de Asturias y Cantabria. El título II, dedicado a los órganos institucionales, tenía la peculiaridad de incluir entre éstos el Tribunal Superior de Justicia, que es un avance respecto a otros proyectos, pues es conocida la resistencia de UCD a dotar de este órgano a las Comunidades constituidas al amparo del artículo 143. En el anteproyecto murciano no sólo aparece debidamente situado, sino que se regula con gran detalle (nivel de competencias, facultades de la Comunidad Autónoma, convocatoria de concursos y oposiciones, etcétera). Las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo aparecían bien definidas, siguiendo la discutible costumbre de incluir el voto de censura «constructivo», pero previendo también la disolución de la Asamblea, aunque remitiendo esta cuestión a una ley posterior. Solamente la Diputación Permanente requería, a mi juicio, un tratamiento más detallado.

En la cuestión de la composición de la Asamblea, el anteproyecto presentaba dos textos alternativos. Mientras PSOE, UCD y el Partido Cantonal ponían el acento en la adecuada representación de las comarcas, el Partido Comunista propugnaba un sistema de representación proporcional personalizada. A ello agregaban tanto los comunistas como los cantonales que en el Estatuto apareciera reflejada la obligatoriedad de convocar elecciones después de la terminación del mandato de la anterior Asamblea. Los títulos dedicados a Hacienda, control de los órganos autonómicos y reforma del Estatuto no ofrecían ninguna peculiaridad respecto a otros proyectos.

Tiene interés, en cambio, el voto particular del representante de Alianza Popular, con el que rectificaba totalmente el título de los órganos institucionales. Para la Asamblea, este partido proponía dos sistemas de elección, 25 por sufragio universal y 22 elegidos, por circunscripción comarcal, por los concejales de los Ayuntamientos. Además, Alianza Popular proponía la creación de Asambleas Comarcales formadas por todos los concejales, con

(29) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*, núm. 4, julio-agosto 1980.

competencias descentralizadas y con autonomía orgánica. Como órgano de enlace con la Comunidad Autónoma, las Asambleas Comarcales elegirían un delegado comarcal de servicios, cuyas funciones, sin embargo, no aparecían totalmente deslindadas de los presidentes de las Asambleas Comarcales. Esta propuesta iba acompañada de una reestructuración de la región en once comarcas.

Tres meses después de la publicación del anteproyecto, cuando debería haber finalizado el plazo para la presentación de propuestas, se publicó un nuevo anteproyecto en el que ya aparecían las disposiciones adicionales y transitorias y se abría un nuevo plazo de veinte días para la presentación de sugerencias (30). El retraso que suponía esta nueva publicación estaba motivado por las enormes discrepancias en torno a la existencia o no de Asamblea provisional y sobre el sistema electoral de la primera convocatoria, pues todos los partidos presentaron textos alternativos a las disposiciones transitorias. Así, UCD, con apoyo de Alianza Popular y el Partido Cantonal, propone once circunscripciones, el PSOE nueve, y el PCE una circunscripción única combinada con nueve distritos uninominales, como en el proyecto asturiano. El número de diputados por circunscripción también varía, pues los socialistas proponen uno y otro por cada 30.000 habitantes, en tanto que los partidos de la derecha se inclinan por dos y otro más por cada 35.000 habitantes. También hubo discrepancias en torno al umbral para entrar en el escrutinio, que para PSOE y PCE debería ser el 5 por 100 de los votos válidos a nivel regional, 3 por 100 para Alianza Popular, 2 por 100 para UCD y 5 por 100 por circunscripción para los cantonales. Las divergencias se expresan asimismo en torno a la composición de la Comisión Mixta que transfiera la Diputación Provincial a la Comunidad Autónoma, así como acerca de la propia existencia de aquélla, que el Partido Cantonal quería mantener, con vistas a la creación de la provincia de Cartagena.

Cuando transcurrió el período de información, la Comisión Permanente del Consejo Regional acordó, en su reunión de 3 de noviembre de 1980, fijar el calendario definitivo para la tramitación del procedimiento autonómico (31). Este calendario tiene la importante peculiaridad de obviar la convocatoria del Consejo de Ministros, a pesar de lo que señala el Real Decreto 605/1980, de 7 de marzo, atribuyendo esta función a los portavoces de los grupos políticos, que fijarán de común acuerdo la fecha de convocatoria de la Asamblea mixta, una vez completados los acuerdos municipales

(30) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*, núm. 6, 27 de octubre de 1980.

(31) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*, núm. 7, noviembre 1980.

que requiere la Constitución. Por eso, este acuerdo de la Comisión Permanente constituye la convocatoria de la Asamblea mixta, si bien con una eficacia limitada por la aprobación de los acuerdos municipales aún pendientes.

Al acabar 1980 el proceso autonómico murciano aparece un tanto frenado, después de un comienzo sumamente veloz. Las causas del retraso radican en el problema de Cartagena (a principios de diciembre el Partido Cantonal y UCD impidieron la aprobación de la iniciativa autonómica en un pleno extraordinario convocado a este fin) y las grandes discrepancias en torno al sistema electoral, tema éste que está resultando, con mucho, el más conflictivo a la hora de elaborar el proyecto de Estatuto. Ambos factores han determinado que, a pesar de haberse iniciado el procedimiento de iniciativa autonómica, éste no haya culminado aún, con lo que en la práctica se han superpuesto dos trámites que constitucionalmente son de tracto sucesivo, aunque sería exagerado hablar de irregularidades, pues la obra de elaboración estatutaria promovida por el Consejo Regional carece en realidad de valor jurídico, pues este órgano preautonómico no tiene facultades para elaborar proyectos de Estatuto, que es materia que corresponde exclusivamente a la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales. Es un ejemplo más de la confusión jurídica con que se está desarrollando el proceso de descentralización en España.

2.2.8. *Rioja.* Desde antes de la democracia, la autonomía riojana ha despertado cierto interés. La Diputación Provincial, antes de las elecciones locales de 1979, fue un órgano especialmente interesado en indagar acerca de la personalidad histórica de Rioja como región, y a comienzos del año 1977 el presidente del ente provincial anunció la intención de efectuar una consulta popular sobre la regionalización, pues la previsible organización autonómica del País Vasco y de Aragón podría condicionar negativamente la provincia logroñesa. El interés de esta Diputación Provincial perduró hasta su disolución en 1979, pues a finales del mismo año convocó un período de información pública sobre la bandera de la Rioja, a cuyo filo se volvió a poner de actualidad la regionalización.

Este argumento de región-bisagra entre Aragón y el País Vasco se repetirá desde entonces como base de la reivindicación regional, en tanto que es difícil encontrar referencias (a favor o en contra) sobre vínculos con Castilla-León, a pesar de su vinculación histórica con esta región (31 bis). La reivin-

(31 bis) SALVADOR SAENZ CENZANOS: «Cartas a Logroño: Aportación para un estudio del sentimiento logroñesista», *Berceo*, núm. 14, 1950, págs. 53-68; núm. 15, 1950, págs. 385-408; núm. 16, 1950, págs. 547-559; núm. 17, 1950, págs. 729-763.

dicación regional parte, pues, de dos elementos ajenos a Castilla: históricamente, desde la creación de la provincia en el trienio constitucional, con territorios procedentes de las Intendencias de Burgos y Soria (32); económicamente, a partir de la expansión económica de los territorios vecinos, especialmente el País Vasco, cuya influencia llega a la Rioja (33). Ambos elementos, más que las vinculaciones históricas medievales (34) han confluído en la elaboración ideológica del regionalismo riojano, aunque no se puede olvidar tampoco que la insistencia inicial de UCD en pro de la autonomía puede estar vinculada al interés de algunas oligarquías locales para cristalizar un sistema de dominación propio que aisle a la región en cuestión de los peligros que presenta para su hegemonía la influencia de la izquierda foránea.

Con todo, el órgano que en la Rioja dirige el movimiento regionalista, la Asamblea de Parlamentarios, no ha dejado de actuar con contradicciones sumamente llamativas. En octubre de 1977, cuando se constituye ésta, se decide estudiar las diversas alternativas autonómicas y tres meses después, en enero de 1978, la Asamblea acuerda realizar una campaña autonómica que concluya en la negociación de un régimen preautonómico uniprovincial con el Gobierno. Ello no obstante, de los tres partidos que formaban la Asamblea, sólo UCD mantenía posturas inequívocas sobre la autonomía: Alianza Popular se mostraba bastante tibia y el PSOE vacilaba, hasta el extremo que en el Congreso de la Federación riojana de este partido, en enero de 1978, no se llegó a cerrar la puerta a la integración con el País Vasco (35).

A pesar de estas dudas, a finales de abril de 1978 se entrega al Gobierno un borrador de preautonomía, pero, en un quiebro sorprendente y único en la agitada historia de los regímenes preautonómicos, estos mismos parlamentarios acuden dos meses después al Gobierno para notificar su renuncia a la preautonomía a cambio de constitucionalizar la Asamblea de Parlamentarios como órgano impulsor de la autonomía uniprovincial. El Gobierno,

(32) FELIPE ABAD LEÓN: *La Rioja. Provincia y región de España*, Ed. Ochoa, Logroño, 1980; JOSÉ J. BAUTISTA MERINO URRUTIA: «Cómo se creó la provincia de Logroño en el año 1833», *Berceo*, núm. 80, 1968, págs. 279-283.

(33) GONZALO SAENZ DE BURUAGA: *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Guadiana, Madrid, 1969.

(34) Sobre la vinculación medieval de Rioja con el reino de Castilla, véase JOSÉ ANTONIO VICUÑA RUIZ y FRANCISCO JAVIER VICUÑA RUIZ: «La Rioja, tierra de contacto entre los reinos hispanos», *Berceo*, núm. 18, 1971, págs. 127-148; JULIO VALDEÓN, JOSÉ MARÍA SALRACH y JAVIER ZABALO: *Feudalismo y consolidación de los pueblos hispánicos (siglos XI-XV)*, tomo IV de la *Historia de España*, dirigida por Manuel Tuñón de Lara, Labor, Barcelona, 1980, especialmente págs. 11-31 y 375-380.

(35) *Diario 16*, 27 de enero de 1978.

a través del ministro Clavero Arévalo, aceptó esta medida sin comprometerse con la petición alternativa que conllevaba, sobre todo cuando ya se había aprobado en Consejo de Ministros, aunque sin publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, que creaba el Consejo General de Castilla y León y ofrecía a los parlamentarios de Rioja la posibilidad de integrarse en el ente preautonómico.

La Asamblea de Parlamentarios rechazó la integración y a la vista de que el Gobierno no respondía a su petición (por otra parte, perfectamente atípica y difícil de encajar en la Constitución que se estaba terminando de elaborar), volvió a reivindicar un régimen preautonómico uniprovincial. Con este fin, los parlamentarios acuden nuevamente al ministro para las Regiones, en octubre de 1978, al que entregan un escrito con 40.000 firmas en petición de la autonomía. El ministro restó importancia a las firmas y, dando un quiebro semejante al que habían dado meses atrás los parlamentarios, pone en duda la conciencia autonómica de la provincia. Así se anunciaron las serias reservas del Gobierno a conceder la preautonomía, y aunque la Asamblea de Parlamentarios no cejó en su petición, llegando a elaborar incluso un nuevo borrador preautonómico, la actitud gubernamental no volvió a variar, actitud que en Rioja sólo tenía apoyo de Alianza Popular, que se manifestó totalmente contraria a la autonomía uniprovincial.

La celebración de las elecciones locales de abril de 1979 reinició la reivindicación autonómica, puesto que desde las nuevas Corporaciones democráticas era posible tramitar el proceso autonómico. Así comenzó la iniciativa autonómica, cuando el 4 de octubre de 1979 el Ayuntamiento de Logroño adoptó el acuerdo por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución y en pocos meses se cubrió el primer trámite, de modo que en febrero de 1980 se hizo entrega al Gobierno de la documentación acreditativa. A continuación se constituyó una comisión redactora formada por UCD, PSOE y Alianza Popular, si bien el Partido de Trabajadores intentó sin éxito que estuvieran presentes otras fuerzas políticas.

A mediados de julio de 1980 terminó la redacción del anteproyecto (36) y se abrió un período de un mes para información pública. Se trataba de un anteproyecto que destacaba en seguida por el número limitado de competencias exclusivas que reservaba a la Comunidad Autónoma, de modo que las de régimen local del artículo 148.1.2.º, el urbanismo, la reglamentación de las denominaciones de origen (¡en la Rioja!), entre otras, se definían como de desarrollo legislativo y ejecución, que por otra parte eran muy limitadas. El PSOE, sin embargo, en un voto particular trató de ampliar

(36) *Boletín Oficial de la Provincia de Logroño*, 24 de julio de 1980.

el número y el carácter de las competencias. Los órganos institucionales, en cambio, no ofrecían ninguna particularidad relevante, estando inspirados en los del proyecto un tanto tosco de Cantabria, a excepción del poder judicial del que no se hace la menor mención (el PSOE mostró asimismo su desacuerdo). El resto del anteproyecto resultaba semejante a otros, dentro de su escaso desarrollo, pero lo que provocó notables discordancias era la regulación de las primeras elecciones y la Junta Provisional, como ocurrió con Cantabria y con Murcia. En efecto, a partir de una estructura mínima que no era cuestionada por el PSOE ni por Alianza Popular (entre 32 y 40 diputados, sistema proporcional que asegure la representación de todas las comarcas, circunscripción electoral comarcal, mínimo de 5 por 100 de votos válidos en cada circunscripción que alcancen el 3 por 100 de toda la región), la ponencia redactora presentó tres propuestas (40 diputados con 9 circunscripciones a razón de una por circunscripción como mínimo; de 36 a 40 diputados en 5 circunscripciones, en proporción a la población; 9 distritos nominales y 32 en una circunscripción única). El anteproyecto, en cambio, proponía, con voto contrario del PSOE, una Junta provisional formada exclusivamente por diputados provinciales (obsérvese que ni siquiera la integran los parlamentarios) y remitía la celebración de elecciones al acuerdo de las Cortes Generales. Por ello resulta comprensible la oposición socialista, pues esa disposición transitoria venía en la práctica a dejar la Diputación provincial, pero con competencias más amplias.

La reacción de los partidos extraparlamentarios en la región fue unánimemente crítica (37), pero a medida que transcurría el período de información la prensa riojana se lamentaba de que sólo la Cámara de Comercio hubiera presentado enmiendas, si bien el Partido de los Trabajadores propuso, fuera de las previsiones constitucionales, la celebración de un referéndum. Finalmente, fue el Partido Comunista el que presentó un escrito muy detallado de enmiendas (38), entre las que proponía, con bastante rigor jurídico y una concepción claramente favorable a la ampliación del carácter representativo de las instituciones, el aumento de las competencias, una más enérgica actuación sobre las comarcas deprimidas, el establecimiento de un Tribunal Superior de Justicia, la reducción de las circunscripciones electorales a tres y la celebración de elecciones en el plazo de seis meses. Transcurrido el período de información, los desacuerdos ya expresados entre los

(37) Véase la encuesta de *La Gaceta del Norte* (edición Rioja) del 1 de agosto de 1980, con las opiniones del Partido Comunista, Fuerza Nueva, Movimiento Comunista y Partido de los Trabajadores.

(38) Están recogidas íntegramente en *La Gaceta del Norte* (edición Rioja) del 22 de agosto de 1980.

tres partidos de la comisión redactora paralizaron el trabajo, de modo que pasaron más de tres meses sin volverse a reunir, y cuando lo hicieron, a mediados de noviembre de 1980, la disconformidad de tales partidos hizo romper la negociación. Sólo al acabar diciembre se volvió a reunir, entre cierta expectación, la comisión, pero con la firme actitud del PSOE y de Alianza Popular de no trabajar en la redacción del articulado si antes no se aprobaba definitivamente el sistema electoral provisional, si bien estos dos partidos disientan a su vez en torno a la Asamblea provincial que los socialistas consideraban una Diputación Provincial reforzada. Al final, el 2 de enero de 1981 el PSOE decidió abandonar la comisión redactora, con lo que el comienzo del año se inicia en Rioja totalmente bloqueado por las mismas causas (sistema electoral y Asamblea provisional) que entorpecen el proceso autonómico en otras regiones.

2.2.9. *Canarias*. La tramitación del proceso autonómico del archipiélago canario es el ejemplo más ilustrativo y más alarmante de la confusión política y de las imperfecciones técnico-constitucionales que enmarcan la aplicación del título VIII de la Constitución.

Si es difícil hablar de sentimientos independentistas en Canarias, es fácil, por el contrario, encontrar una tendencia clara en favor de reforzar su autonomía, y entre otros ejemplos pueden citarse la frustrada creación de una Intendencia de 1809 (rápidamente desaprobada por la Junta Central), la petición de los diputados canarios en las Cortes de Cádiz de creación de una Junta Provincial, la preocupación de la Diputación hasta 1845 por adecuar la organización administrativa del archipiélago a sus peculiaridades económicas, etc. (39). Ya en el siglo XX el republicano Pedro Pérez Díaz sintetiza con acierto las preocupaciones regionalistas de Canarias, cuando, entre otros escritos, aporta su dictamen a la encuesta sobre la reorganización político-administrativa propuesta por Moret (40).

La autonomía canaria se inserta, como ha explicado Gumersindo Trujillo, más en motivaciones geoeconómicas que en una acusada personalidad histórico-política (41), lo que no impide señalar, con el propio Trujillo, que

(39) Véase, por todos, la clásica obra de FRANCISCO MARÍA DE LEÓN: *Apuntes para la historia de las Islas Canarias, 1776-1868*, Aula de Cultura de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, 1978 (primera edición del manuscrito preparado entre 1838 y 1868).

(40) PEDRO PÉREZ DÍAZ: *El problema canario*, Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, Las Palmas, 1977 (primera edición, 1910). Véase también el «Estudio preliminar» de AGUSTÍN MILLARES CANTERO a esta edición, así como el trabajo de JOSÉ MIRANDA GUERRA: *Estudio sobre el regionalismo en Canarias*, Imprenta de J. Martínez, Las Palmas, 1910.

(41) GUMERSINDO TRUJILLO: «Presupuestos político-constitucionales y principios

la conjunción de factores (insularidad, alejamiento, subdesarrollo, dependencia, importancia geoestratégica) dé a este hecho diferencial una singularidad no menor a la que sirve de fundamento a las autonomías catalana y vasca. Estos factores configuran un proceso autonómico en el que están interesadas todas las fuerzas políticas y sectores sociales de Canarias con unas dimensiones mucho más amplias que las que tienen otras regiones. Eso explica, incluso, que algún partido, como el Partido Comunista de Canarias, haya insistido en vincular el proceso a la aprobación de un plan económico de largo alcance que contribuiría a atenuar la frustración social que actualmente vive el archipiélago (42). Más aún, como coinciden todos los autores, el futuro Estatuto debería establecer competencias amplias para que la Comunidad Autónoma pueda enfrentarse a la crisis (43).

El tema económico y su reflejo en las competencias de la Comunidad enlaza con el debatidísimo problema de la incorporación a la Comunidad Económica Europea. Está igualmente generalizado entre los partidos políticos el convencimiento que el Estatuto debe prever esa incorporación, con la consiguiente participación de la Comunidad Autónoma en la negociación, pues el ingreso en el Mercado Común tendría consecuencias importantes sobre el mercado de trabajo, el comercio y la agricultura (44). A su vez, la problemática del Mercado Común enlaza con otra cuestión no menos compartida por todas las fuerzas políticas, cual es la posición geoestratégica del archipiélago, la neutralidad y la presencia de bases militares, españolas y extranjeras, en Canarias, que debería reflejarse también en el Estatuto (44 bis).

estatutarios de un régimen autonómico para Canarias», en el volumen coordinado por este mismo autor: *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 529-571.

(42) Sobre la situación social y política de Canarias, véase OSCAR BERGASA: «Canarias, región marginal», *Argumentos*, núm. 19, enero 1979, págs. 40-44; CÉSAR DE LA LAMA: *Canarias, Archipiélago en conflicto*, Argos-Vergara, Barcelona, 1979.

(43) FELIPE BAEZA BETANCORT: *Ensayo de organización de la región canaria*, El Museo Canario, Las Palmas, 1978; JOSÉ ANGEL RODRÍGUEZ MARTÍN: «Sobre los presupuestos económicos del autonomismo canario», en TRUJILLO: *op. cit.*, páginas 573-598.

(44) JUAN HARDISSON RUMEU: *Canarias ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Delegación del Ministerio de Industria y Energía, Santa Cruz de Tenerife, 1979. Debe consultarse el sucinto y excelente trabajo de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1980. Igualmente, con una perspectiva mucho más amplia, es imprescindible conocer el polémico libro de STUART HOLLAND: *Uncommon Market. Capital, Class and Power in the European Community*, Macmillan, Londres, 1980.

(44 bis) ANTONIO PÉREZ VOITURIEZ, AURELIANO YANES y ELADIO ARROYO: «Aspectos internacionales de un régimen autonómico para Canarias», en TRUJILLO:

Sería ingenuo ver en esta convergencia de objetivos autonómicos un transfondo político y social homogéneo. Los diversos sectores de la oligarquía canaria perciben que su posición hegemónica está amenazada por una crisis acusadísima que se puede agravar con la degradación económica, la incorporación al Mercado Común, la pérdida de caladeros y el nuevo *status* militar del archipiélago. Esa hegemonía amenazada sólo puede resolverse con una situación de excepción (impensable en un contexto regional por sí solo) o con una renovación del sistema de dominación en el que el cambio institucional devuelva a esas clases su pleno control de la situación especialmente a través de la recuperación de los mecanismos de control económico. En cambio, los partidos de la izquierda están interesados en sacar a las clases populares de una situación de crisis que afecta a éstas muy particularmente y entienden que el autogobierno regional permitiría dar una salida progresista a esa crisis. El hecho cierto es que, a diferencia de otras regiones, no existe ninguna fuerza política contraria al proceso autonómico.

Esa unanimidad explica que a mediados de 1976 el Cabildo Insular de Tenerife hiciera público un documento para la disolución pública de las bases autonómicas, documento que por aquel entonces no tuvo gran resonancia. Pero el ambiente autonomista estaba latente y en los momentos de transición democrática, concretamente en enero de 1977, el PSOE propuso ya un compromiso autonómico, que en las elecciones legislativas del mismo año fue recogido por casi todos los partidos.

A partir de las elecciones, y al filo de la discusión del régimen preautonómico, la idea de elaborar un borrador de Estatuto estuvo presente en todos los partidos. Ya en la primera reunión de carácter más bien informal, de los parlamentarios de la región salió el propósito de redactar un borrador y poco después, en agosto de 1977, se reunieron los grupos extraparlamentarios con la misma idea. Incluso el PSOE anunció que estaba preparando un proyecto. Esa fue la tónica de todas las reuniones de partidos hasta que se promulgó la Constitución, que también reflejaba la Junta de Canarias.

Después de las elecciones locales de 1979 desaparecieron los obstáculos parando un proyecto. Esa fue la tónica de todas las reuniones de partidos coincidían en la vía del artículo 151 de la Constitución. En junio de 1979 se celebró en el archipiélago el día de la autonomía, que consistió en la adopción por la Junta de Canarias del acuerdo de iniciación del proceso, acuerdo seguido por los Ayuntamientos de las islas con tanto interés que

op. cit., págs. 594-626; EDUARDO BARRENECHEA: *Objetivo, Canarias*, Dopesa, Barcelona, 1978.

a principios del mes de septiembre de ese mismo año todas las Corporaciones municipales (con excepción de Alajeró en la Gomera y de Pájara en Fuerteventura) habían adoptado ese acuerdo. El problema, como se vio ulteriormente, fue que ante la ausencia de normas que uniformaran la redacción de los acuerdos municipales, cada Corporación lo adoptó con una fórmula diferente y que estas fórmulas no aludían expresamente al artículo 151 de la Constitución, sino que —con esa intención— hablaban de la «autonomía más amplia», el «grado superior de autonomía», etc. Incluso hubo Ayuntamientos que en lugar de referirse al artículo 151 se limitaron a adherirse al acuerdo de la Junta preautonómica que tampoco aludía al artículo 151. Todos estos acuerdos fueron depositados por el presidente de la Junta de Canarias en el Ministerio de Administración Territorial y en las Cortes durante el mes de octubre de 1979, pero —y aquí nos encontramos con el segundo problema de carácter jurídico— no existían todavía normas que regularan la finalización de ese primer trámite autonómico, de modo que no se sabía qué órgano administrativo debía confirmar o negar la validez de los acuerdos. Con todo, y a pesar de las lagunas legales, la primera fase de la tramitación, es decir, el período de iniciativa autonómica, parecía concluido, con lo que procedía pasar a convocar la Asamblea de Parlamentarios encargada de redactar el proyecto de Estatuto. Pero esta convocatoria, como fija el artículo 151.2.1.º de la Constitución, compete al Gobierno.

Mientras se desarrolló el trámite de iniciativa, el PSOE-PSC dio a conocer un anteproyecto de Estatuto (45). Se trataba de un texto corto (treinta y cinco artículos, dos disposiciones transitorias, una final y una adicional), pero interesante porque trataba todos los aspectos institucionales candentes (paliativos a la rivalidad provincial, sistema electoral mixto con una circunscripción única y siete distritos insulares, poder judicial, asunción de las funciones de la JEIC y de la JIAD) aunque dejaba fuera problemas de tanta envergadura como la integración en el Mercado Común, la neutralidad y las bases militares y la crisis económica. Tres meses después, en octubre, el Partido Comunista de Canarias hizo público también su anteproyecto (45 bis). Esta era algo más amplio que el de los socialistas (cincuenta y cinco artículos, tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias y una final) y establecía competencias exclusivas más amplias (comercio exterior, política de empleo) con un artículo que expresamente confería a la Comunidad

(45) Publicado en *El Día* del 1 de julio de 1979. Posteriormente en el *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 3, 2 de junio de 1980.

(45 bis) *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 3, 2 de junio de 1980.

Autónoma la intervención en la negociación de tratados internacionales que afectaran a las islas. El sistema electoral propuesto era igual al proyecto socialista. Este borrador tenía la particularidad de regular con detenimiento los Cabildos Insulares atribuyéndoles incluso algunas competencias exclusivas. Otro aspecto original del borrador era la creación de un Diputado del Común, semejante al Defensor del Pueblo.

Al comenzar enero de 1980 se dio un hecho llamativo, que refleja la tensión interna que ha arrastrado UCD en el archipiélago. El diario *El Día*, de Santa Cruz de Tenerife, publicó el 6 y el 8 de enero un borrador de Estatuto que había elaborado UCD, pero el 9 de enero el mismo periódico empezó a publicar otro borrador atribuido también a UCD, advirtiendo que el anterior había sido elaborado por parlamentarios tinerfeños, en tanto que el nuevo había sido preparado por UCD de Las Palmas. Las diferencias más importantes entre los dos borradores consistían en el sistema electoral (para UCD-Tenerife, 3 diputados por isla y uno más por cada 3.000 habitantes, en tanto que para UCD-Las Palmas, 28 por una circunscripción única y un número fijo, que oscilaba entre 6 y 1 para cada isla) y en las desmesuradas competencias que atribuía a los Cabildos el borrador de UCD-Tenerife. Ambos borradores regulaban la Audiencia de Canarias (con más perfección, UCD-Tenerife) y el de Tenerife hacía mención expresa al artículo 151 con fijación de plazos para el referéndum de ratificación de la iniciativa.

Ese era el espíritu autonómico de Canarias cuando sobrevino el giro de la política autonómica, a mediados de enero de 1980. Hay que advertir que ese giro no habría afectado a Canarias si anteriormente hubiera existido una normativa clara sobre el órgano, gubernamental o parlamentario, encargado de acreditar si la iniciativa autonómica se había cumplido de acuerdo a Derecho. Al no existir esas normas, el expediente entregado en octubre de 1979 por el presidente de la Junta de Canarias no había recibido la menor acreditación. Esta situación se vio agravada por la promulgación, en esos mismos días, de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de distintas modalidades de referéndum (46), cuya disposición transitoria segunda abrió un plazo de setenta y cinco días para que las Corporaciones adecuaran sus acuerdos autonómicos al artículo 8.º de la misma Ley Orgánica, que establecía que los acuerdos habrían de hacer mención expresa al artículo 151 de la Constitución. El problema estribaba en si

(46) Véase, al respecto, ENRIQUE LINDE PANIAGUA y MIGUEL HERRERO LERA: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), núm. 6, primavera 1980, págs. 84-105.

dicha disposición transitoria —y, en definitiva, toda la Ley Orgánica— podía ser aplicable a Canarias, cuyo expediente administrativo había sido entregado al Gobierno tres meses y medio antes de la promulgación de tal norma. Así, el grupo parlamentario comunista presentó en el Congreso de los Diputados, con fecha 7 de febrero de 1980, una proposición no de Ley al objeto de que el Gobierno declarara acreditada la iniciativa autonómica de Canarias por no poderse aplicar retroactivamente la Ley Orgánica.

El problema jurídico-político se vertebraba en los siguientes puntos: a) la carencia de normas (que la Ley Orgánica no llenó totalmente) ponía en manos del Gobierno aceptar o rechazar la irretroactividad de la aplicación de la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica; b) si no había voluntad de aplicar dicha irretroactividad; había que acogerse al plazo de setenta y cinco días fijado por la misma disposición transitoria al objeto de que la Junta de Canarias y las Corporaciones locales volvieran a tomar acuerdos autonómicos, con mención expresa a la vía del artículo 151 de la Constitución; c) si algún partido mayoritario en las islas, como UCD, no estaba dispuesto a dar su ratificación a los nuevos acuerdos, el proceso autonómico podía considerarse estancado.

Así las cosas, el giro autonómico del partido del Gobierno fue acogido con una actitud que merece destacarse. Como UCD había mantenido hasta entonces (47) su posición tajante en favor del artículo 151, sus nuevos pronunciamientos hubieron de hacerse escalonadamente. Por eso, al conocerse el cambio de la política de UCD, el presidente de la Junta de Canarias (que pertenecía a ese partido) declaró al *Diario de Avisos* de Santa Cruz de Tenerife que la elección de la vía autonómica correspondía solamente a los canarios y que «la vía del artículo 151 es la que han decidido los partidos políticos e instituciones» (48). El presidente de la Junta de Canarias, por otra parte, no actuó en solitario y en los días siguientes muchos Ayuntamientos, entre ellos el de Santa Cruz de Tenerife, ratificaron su acuerdo a favor del artículo 151. En la misma dirección, el secretario regional de UCD declaró a la prensa que Canarias podía ser una excepción dentro del cambio de política autonómica de su partido y que el proyecto de Estatuto debía ir por la vía del artículo 151 (49). Pero pocos días después, el pre-

(47) Por ejemplo, en un breve comentario sin firma, *El Día* del 15 de enero de 1980 informaba de la aprobación en el Senado de esta Ley Orgánica y concluía: «Ya en Canarias, los Ayuntamientos, Cabildos y Junta han votado de forma masiva la vía del artículo 151 de la Constitución. Por eso, tras salir la ley del Senado, se cumple el plazo en el mes de julio para convocarlo.»

(48) *Diario de Avisos*, 18 de enero de 1980.

(49) *El Día*, 19 de enero de 1980.

sidente de la Junta, a través de la prensa, tras recordar que todos los Ayuntamientos, Cabildos y Junta se habían pronunciado por el artículo 151, pedía un compás de espera y de reflexión, sin reafirmar ni negar esa vía (50), aunque con la misma fecha, por primera vez, el Consejo político de UCD se inclinó por el artículo 143 (51). Por el contrario, el PSOE-PSC (52) y el Partido de Unificación Comunista de Canarias (53), en sendos comunicados de sus órganos de dirección, siguieron optando por el artículo 151. Finalmente, el Comité Regional de UCD, a comienzos de febrero, aceptó la conducción del proceso autonómico por el artículo 143 y acordó elaborar un borrador de Estatuto adecuado a esa opción. Por su parte, como ya se había señalado, el grupo parlamentario comunista solicitó la acreditación del proceso autonómico por el artículo 151 y la convocatoria inmediata del referéndum de ratificación de la iniciativa.

A partir de aquí, y mientras el presidente de la Junta preautonómica pedía el acuerdo de todos los partidos para llevar el proceso, se inició una campaña en favor del artículo 151 por parte del PSOE-PSC, Partido Comunista, Partido de los Trabajadores, Partido Nacionalista Canario, Asamblea de Vecinos, Partido del País Canario, Asamblea Majorera y Grupo Independiente del Hierro (estos últimos, con cierta implantación en los Ayuntamientos). Estos grupos formaron una Mesa de Partidos, de la que se retiró momentáneamente el PSOE-PSC que desde el primer momento adoptó una actitud intermedia en la que, sin rechazar el artículo 151, estaba dispuesto a no cerrarse totalmente a la vía del artículo 143. Efectivamente, ante la iniciativa de la izquierda de que el Ayuntamiento de Las Palmas bloqueara el acceso al artículo 143, el PSOE-PSC se resistió a cerrar totalmente esta vía. No obstante, esta posibilidad del Ayuntamiento grancanario se veía imposibilitada porque la mayoría independentista de Unión del Pueblo Canario se oponía a obstruir la vía del artículo 143 porque estaban opuestos por igual a una y otra vía, por defender la independencia del archipiélago (54).

Finalmente, a comienzos de abril UCD presentó un borrador de Estatuto, adoptado ya el artículo 143 (54 bis). En este texto, que aceptaba incluso la Audiencia de Canarias, lo más llamativo era: a) el sistema electoral, real-

(50) *Diario de Avisos*, 22 de enero de 1980.

(51) *El Día*, 22 de enero de 1980.

(52) *El Día*, 23 de enero de 1980.

(53) *La Tarde*, 23 de enero de 1980.

(54) ANTONIO GONZÁLEZ VIEITEZ: «El Ayuntamiento de Las Palmas y el proceso constituyente canario», *La Provincia*, 28 de marzo de 1980.

(54 bis) *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 3, 2 de junio de 1980.

mente alambicado, pues atribuía a cada isla un número de diputados proporcional a su población, pero en las islas donde hubiera más de un partido judicial la elección se realizaría según el sistema que establece la Ley de Elecciones Locales para los Cabildos; *b*) el tope exagerado del 5 por 100 del censo electoral; *c*) un listado de competencias notablemente amplio, incluyendo algunos que algún sector de la doctrina considera propias del artículo 151 (Colegios profesionales, crédito y Cajas de Ahorro, Bolsas y Bolsines de comercio, casinos y juegos); *d*) una desmesurada relación de competencias asumibles por los Cabildos insulares, prácticamente todos los del artículo 148 de la Constitución, incluida la potestad reglamentaria que se equipara a la de la propia Comunidad Autónoma. Según se informó en la presentación del borrador, UCD confiaba remitir el proyecto de Estatuto a las Cortes el 30 de junio de aquel año (55).

A partir de la presentación del borrador de UCD, se inició una complicada negociación entre los partidos políticos, negociación que se ha desarrollado, con múltiples altibajos, hasta diciembre de 1980. Hecho destacable, al margen de la negociación, fue el intento de Unión del Pueblo Canario de aprobar en el Ayuntamiento de Las Palmas el rechazo de ambas vías (arts. 143 y 151) que no fue apoyado por los restantes partidos de la Corporación (56). Así, el plazo previsto en la Ley Orgánica de modalidades de referéndum, por lo que la Mesa de Partidos estudió la posibilidad (no llevada adelante) de interponer un recurso contencioso-administrativo contra la no acreditación de la iniciativa autonómica y la no convocatoria del referéndum.

No obstante, la confusión reinante siguió sin resolverse, como lo prueba el Pleno de la Junta de Canarias celebrado a comienzos de mayo, donde se rechazó la moción presentada por el Partido Comunista de solicitar del Gobierno información sobre la documentación acreditativa del artículo 151. Este rechazo fue argumentado por UCD en que no era competencia de la Junta tal petición. Sin embargo, también a petición del Partido Comunista, se aprobó rehacer el expediente, que estaba incompleto, para remitirlo nuevamente al Gobierno (57). UCD, por su parte, organizó una asamblea de parlamentarios, presidentes y representantes de las Mancomunidades de Cabildos en la que acordó presentar el proyecto de Estatuto el 30 de junio, abrir un período de información y formar una ponencia redactora. También

(55) *El Día*, 8 de abril de 1980.

(56) *La Provincia*, 8 de abril de 1980.

(57) Las mociones están publicadas en *La Provincia* de 18 de abril de 1980. La discusión, en el mismo diario de 6 de mayo de 1980.

se acordó publicar los proyectos de UCD, PSOE y Partido Comunista (58). Se trataba de un acuerdo exclusivamente político, sin trascendencia jurídica alguna, pues suponía que las Corporaciones canarias habían acordado acceder a la autonomía por el artículo 143, lo que no era cierto. Como respuesta, la Mesa de Partidos (PSOE-PSC, Partido Comunista, Asamblea de Vecinos, Asamblea Mayorera y Partido Nacionalista de Canarias) aprobó en junio de 1980 un borrador de Estatuto, vía artículo 151, que se caracterizaba por: a) dos posibilidades para el sistema electoral (por islas o mitad por islas y mitad por una circunscripción única); b) establecimiento del Diputado Común; c) reconocimiento de los Cabildos, si bien con competencias exclusivas de régimen local y organización, exclusivamente; d) amplias competencias exclusivas de la Comunidad (entre otros, comercio exterior, Cámaras, meteorología, política de empleo, promoción de la mujer). Dentro de la vía del artículo 151, era el borrador más perfeccionado técnicamente.

Para salir del *impasse*, la ejecutiva del PSOE-PSC propuso —y se aceptó— una solución intermedia, consistente en que el proyecto de Estatuto, sin pronunciarse por la vía, fuera redactado por las Mancomunidades de Cabildos. A esta propuesta el Partido Comunista de Canarias respondió señalando las bases mínimas que estaría dispuesto a aceptar, sin pronunciarse tampoco expresamente por la vía. Así pudo realizarse una negociación complicada en la que estaban presentes todas las fuerzas políticas canarias, a excepción de los independentistas coaligados en torno a Unión del Pueblo Canario, aunque algunos grupos pequeños, como el Frente Regional Canario, abandonarían pronto la negociación. Por su parte, el PSOE-PSC acordó, a finales de julio, regresar a la Junta de Canarias, que había abandonado hacía meses, si se aceptaban algunas condiciones sobre el proyecto de Estatuto (sistema electoral, neutralidad). Como esas condiciones no fueron aceptadas, los socialistas retrasaron su incorporación y amenazaron incluso con abandonar la negociación. La misma actitud adoptó el Partido Comunista. Por eso no pudo aprobarse el proyecto, que UCD esperaba remitir a las Cortes al acabar el mes de julio.

A finales de agosto, la dimisión del alcalde independentista de Las Palmas y la elección de un socialista, con apoyo de UCD, propició un acercamiento de ambos partidos con objeto de reanudar la negociación sobre el proyecto de Estatuto. Pero las propuestas del PSOE-PSC acerca del sistema electoral no fueron aceptadas por el Comité Regional de UCD y éste optó por continuar la redacción del proyecto, que fue refrendado por la Asamblea

(58) El acuerdo y los proyectos se publicaron en el *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 3, 2 de junio de 1980.

de Parlamentarios y de Mancomunidades de Cabildos el 29 de septiembre de 1980. Sin embargo, en aras de negociar con el PSOE, la Asamblea acordó retrasar la remisión del proyecto. Este acuerdo se produjo, finalmente, tras una reunión de UCD, PSOE-PSC y Partido Comunista, a iniciativa de este último, y pudo seguir discutiéndose toda la complejísima problemática. Sin embargo, hasta principios de diciembre no se llegó a una aproximación real, cuando UCD y PSO-PSC acordaron remitir el proyecto antes de acabar el año, después de llegar a un acuerdo sobre las competencias de los Cabildos, que enfrentaba a los dos partidos tanto como el sistema electoral. Finalmente, y con la conflictividad que ha caracterizado a todo este proceso, se aprobó el proyecto el 22 de diciembre en una Asamblea de parlamentarios y consejeros de las Mancomunidades Provinciales. Pero en la Asamblea sólo votaron a favor UCD y la Agrupación Herreña Independiente, en tanto que el PSOE-PSC y Unión del Pueblo Canario abandonaron la reunión tras rechazarse una enmienda socialista sobre la no utilización de las bases militares por fuerzas extranjeras. Por el mismo motivo, el Partido Comunista y Asociación de Vecinos se negaron a participar en la Asamblea. El proyecto fue entregado en el Congreso de los Diputados el 29 de diciembre de 1980, mientras el Partido Comunista de Canarias ha propuesto un frente de oposición al Estatuto.

El proyecto (59) debe comentarse desde dos perspectivas complementarias. Por una parte, en cuanto a las formulaciones autonómicas que contiene, y de otra, por el procedimiento de elaboración. Desde la primera perspectiva hay que decir que, a excepción del sistema electoral, se trata de un proyecto interesante y positivo. Por el contrario, el sistema electoral es muy poco representativo e incluso contiene algún elemento aberrante. Según establece el artículo 7.º, los diputados, cuyo número oscilará entre 50 y 70, se elegirán, en principio, en circunscripciones insulares a las que se asignará un número de representantes de acuerdo con la población según unos parámetros tan artificiales que obligado resulta preguntarse si hay alguna voluntad de *gerrymandering* (60). A tan alambicado sistema hay que agregar que en las islas donde exista más de un partido judicial (Tenerife y Gran Canaria) se aplicará el procedimiento previsto por la Ley de Elecciones Locales para la elección de Cabildos, que no favorece en modo alguno la represen-

(59) Publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 54, 4 de marzo de 1981.

(60) Tres diputados como mínimo; uno más cuando los habitantes no excedan de 10.000; otro entre 10.000 y 25.000; uno más entre 25.000 y 75.000; otro si se oscila entre 75.000 y 125.000; y uno más por cada 75.000 cuando se rebasen los 125.000. ¿Es fácil de entender este galimatías?

tatividad y el voto igual. Por último —y aquí sí que nos encontramos ante un factor simplemente aberrante y contrario al principio de igualdad ante la ley proclamado por el artículo 14 de la Constitución—, no serán tenidas en cuenta las candidaturas que obtengan menos del 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la región el *20 por 100 de los emitidos en cada circunscripción*, lo cual debe ser enjuiciado con absoluta severidad porque puede provocar artificialmente un bipartidismo aberrante.

Con esta excepción, el proyecto atribuye competencias exclusivas con un criterio sumamente amplio: tutela de menores y tratamiento de disminuidos, Colegios profesionales, cooperativas y mutualidades, crédito y Cajas de Ahorro, Bolsas y Bolsines de comercio, consultas populares, casinos y juegos, residencia y trabajo de extranjeros, presencia en la negociación de tratados internacionales, amén de todos los que fija el artículo 148 de la Constitución.

Las instituciones autonómicas son el Parlamento, el Gobierno, la Audiencia (muy bien regulada esta última) y los Cabildos, pero hay que señalar que, a diferencia de otros borradores que ya hemos comentado, en este proyecto no se atribuyen competencias específicas a estas Corporaciones, limitándose a prever que sean recibidas por delegación o transferencia, si bien en el artículo 36 se atribuye a aquellos, junto al Gobierno, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En cualquier caso, la delimitación de las competencias de los Cabildos será regulada por una Ley del Parlamento canario, que es una solución técnica más correcta que la de incluir una relación en el propio Estatuto. Por otra parte, el pleito entre las dos grandes islas ha sido bien regulado, de modo que nunca haya preeminencia de una sobre otra ni de las grandes sobre las pequeñas, si bien se ha llegado a alguna solución estrambótica, como la que prevé que la Presidencia del Gobierno recaerá alternativamente en un candidato de cada provincia.

A la vista de este proyecto (perfeccionablemente, pero con elementos sumamente interesantes) cabría preguntarse si no habría sido más sencillo no abandonar la vía del artículo 151, pues está claro que el proyecto rebasa notablemente lo que la doctrina más estricta entiende por autonomía en los términos del artículo 143 de la Constitución. De hecho, se trata de un proyecto intermedio entre las dos vías y nos muestra que la distinción que estableciera en su momento el texto constitucional no era gratuita, sino que respondía a necesidades competenciales bien deslindadas. Al final va a resultar que se acabará en un Estatuto modelo artículo 151 enmascarado, lo que demuestra con que irresponsabilidad y poco respeto a la Constitución se han llevado los procesos autonómicos.

Lo mismo puede decirse del procedimiento de aprobación del proyecto.

Es cierto, a la vista del contenido del texto, que poco difiere de un Estatuto vía artículo 151, por lo que políticamente hablando se puede aceptar la simulación de tramitarlo por la vía del artículo 143 si en las Cortes no se altera notablemente su contenido. Pero hay que decir con la misma claridad que en el expediente administrativo no es posible encontrar acuerdos en favor del artículo y que no es válida la teoría de el que «puede lo más puede lo menos». Se trata de una irregularidad más de las que caracterizan a los procesos autonómicos, cuyo origen está, como ha sostenido la doctrina, en que el título VIII de la Constitución sólo podía aplicarse consensuadamente, y cuando UCD ha impreso giros inesperados a su política, el título VIII ha resultado inexplicable (61).

2.2.10. *Castilla-León.* Contra lo que pudiera pensarse, en Castilla-León no sólo no ha estado dormida la conciencia autonómica, sino que a lo largo de los años 1977 y 1978 se ha dado un notable reverdecimiento del regionalismo que se ha ido agostando paulatinamente a medida que el ente preautonómico se sumergía en la inactividad y, como consecuencia de ello, quedaba frenado el proceso autonómico.

Antes de las elecciones legislativas de 1977, y dentro de la corriente regionalista moderada que se daba por aquel entonces, los presidentes de las Diputaciones Provinciales castellanas (incluyendo a León y Logroño) acordaron en febrero de 1977 constituir una Mancomunidad de Diputaciones, aunque la idea no llegó a prosperar. Por aquellas fechas, un mes después, se constituyó un grupo, mitad político, mitad cultural, denominado Comunidad Castellana, que bebe de las fuentes ideológicas de Carretero y Nieva y pretende fundar su regionalismo en una concepción expansionista de Castilla (62). Pero cuando un mes después se reúnen en Villalar de los Comuneros unas diez mil personas para conmemorar el día de Castilla y León, lo más probable es que los asistentes pensarán más en la depresión socioeconómica de la región que en la identificación de la historia castellana con el imperio (63). Eso explica, a su vez, que el PSOE propusiera pocos

(61) Véase JORDI SOLÉ-TURA: «Autonomia e democràcia in Spagna», *Rinascita*, año 36, núm. 42, 2 noviembre 1979, págs. 35-36.

(62) Consúltase MANUEL GONZÁLEZ HERRERO: «La 'Comunidad castellana': hacia el rescate de la auténtica Castilla», *Informaciones*, 21 de marzo de 1977. Véase también DEMETRIO CASADO: «Castilla no cabe en la Constitución», *El País*, 23 de julio de 1980.

(63) Véase JULIO VALDEÓN: «El regionalismo castellano-leonés», *El País*, 20 de julio de 1977.

días después de las elecciones la constitución de la Asamblea de Parlamentarios con las miras puestas en la autonomía regional.

El resto del año 1977 transcurrió entre diversas iniciativas autonómicas (manifestaciones, actos culturales, propuestas de UCD y del PSOE) que reflejaban que la conciencia autonómica no quedaba confinada en las superestructuras políticas, sino que también empezaba a calar en la población. Y es lógico que así fuera, ya que la creciente crisis económica de la región (64) justifica sobradamente la identificación popular entre régimen autonómico y despegue económico, aunque la realidad resulte un tanto más compleja.

Al filo de la negociación del régimen preautonómico y una vez establecido éste, se siguen produciendo diversos pronunciamientos en favor de la rápida consecución de la autonomía, que el PSOE propone abiertamente en febrero de 1979. A partir de las elecciones locales de abril de 1979 y de la subsiguiente reorganización del Consejo Regional, las iniciativas autonómicas se sitúan en el seno de éste. Cuando el ente preautonómico empieza a demorar el acuerdo de iniciación del proceso, diversas Corporaciones locales, como la Diputación Provincial de Valladolid y los Ayuntamientos de Salamanca y Valladolid instan al Consejo Regional a adoptar el acuerdo que, en caso contrario, sería tomado por las Corporaciones proponentes. Finalmente, el 26 de octubre de 1979, en sesión extraordinaria celebrada en Palencia, el Consejo acordó iniciar el proceso autonómico de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución, con invitación expresa a Cantabria, León y Rioja (que, como se sabe, no estaban integrados en el Consejo Regional) a formar parte de la nueva Comunidad Autónoma (65). Teniendo en cuenta el retraso en la iniciación de algunos procesos autonómicos, hay que decir que el de Castilla-León no ha resultado excesivamente premioso.

La iniciativa autonómica, en una región con tantos municipios, avanzó lentamente. Primero fueron las provincias de Avila y Palencia las que cubrieron el número de municipios y el porcentaje de población requeridos y luego siguieron Burgos y Soria. Este *timing* un tanto lento provocó, durante el mes de marzo de 1979, sendas acusaciones del PSOE y del Partido Comunista contra UCD, por entender que estaba obstruyendo el proceso autonómico. A continuación se sumó Salamanca y, ya entrado el mes de abril,

(64) FERNANDO MANERO: «Desequilibrios espaciales y carácter marginal del crecimiento económico de la región castellano-leonesa», *Argumentos*, núm. 27, octubre 1979, págs. 61-66; CARLOS CARRASCO: *La alternativa de Castilla y León. Datos para una verdadera autonomía*, Eds. De la Torre, Madrid, 1978.

(65) El acuerdo está publicado en el *Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León*, núm. 4, 1 de noviembre de 1979.

Valladolid y Zamora. El proceso, sin embargo, quedaba dudoso con respecto a León y Segovia. Estos dos casos atípicos, cuyas incidencias en relación a la preautonomía ya se han relatado (66), se resolverán de manera distinta.

La provincia de León —cuyos parlamentarios se negaron a integrarse en el Consejo Regional al fundarse éste— conoció, desde los albores de la democracia (67) tensiones que conducían a la autonomía uniprovincial, pues los sectores más vinculados al bloque dominante de la provincia entendían así mejor defendidos sus intereses que integrándose en una comunidad más amplia. Pero, a diferencia de Cantabria y de Rioja, estos sectores (representados por Alianza Popular y por un reducido grupo denominado Grupo Autonomista Leonés) no encontraban oposición en UCD y en el PŞOE, que no acababan de optar por una alternativa determinada. La situación, por otra parte, se complicaba a causa de la reivindicación, minoritaria pero bien expresada, de constituir en El Bierzo una provincia, lo que venía a reforzar indirectamente a los partidarios de la autonomía uniprovincial. Por otra parte, estos intereses del bloque conservador convergían con argumentos de signo contrario, que analizaban, paradójicamente, la integración en Castilla como maniobra política de la derecha (68).

La indeterminación se mantuvo largo tiempo, si bien el PSOE empezó a inclinarse, con vacilaciones, en favor de la autonomía conjunta con Castilla. Pero a comienzos de 1980 la situación pareció cambiar cuando se conoció el resultado del estudio-encuesta promovido por la Diputación Provincial, donde resultaba que la mayoría de la población se inclinaba por la autonomía provincial (69). Casi simultáneamente, y ante la futura aplicación del «canon energético» a la provincia, se filtró la noticia (ulteriormente desmentida) de que UCD en León propugnaba constituir una Comunidad Autónoma con Zamora y Salamanca. Con estas vacilaciones iba avanzando el plazo constitucional para incorporar la provincia al proceso autonómico, por lo que a finales de marzo de 1980 se celebró lo que la prensa

(66) Véase la primera parte de esta crónica en el número 17 de la REVISTA.

(67) VICTORIANO CREMER: «La autonomía regional en el marco constitucional», *Tierras de León*, núm. 27, junio 1977, págs. 8-12.

(68) JUAN PEDRO APARICIO, LUIS MATEO DÍEZ, ERNESTO ESCAPA, JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ y JOSÉ MARÍA MERINO: «La autonomía leonesa: entre el desconcierto y lo inevitable», *El País*, 3 y 4 de noviembre de 1979. De los mismos autores: «La desintegración de la región leonesa, una razón de Estado», *El País*, 2 de mayo de 1980.

(69) GABINETE DE PLANIFICACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN: *León frente a su autonomía. Primera encuesta institucional*. Comisión de Autonomías de la Diputación Provincial, León, 1980.

local denominó «cumbre autonómica», con asistencia de UCD, PSOE, Alianza Popular y Partido Comunista. En esta reunión, sólo Alianza Popular y el Partido Comunista mostraron de entrada sus posiciones (en contra y a favor, respectivamente, de la integración de Castilla), pero las opciones de los dos partidos mayoritarios no se dieron a conocer hasta una segunda reunión, inclinándose finalmente, asimismo, por la integración. Así, en plazo muy corto, la Diputación Provincial comenzó el trámite de iniciativa que fue seguido por los Ayuntamientos de la provincia aunque hubo dificultades en algunas Corporaciones donde, con mayoría de UCD, PSOE y PCE, sus concejales se resistían a aceptar los acuerdos de los órganos provinciales de sus partidos. No obstante estas dificultades, León fue la octava provincia que se incorporó al proceso castellano-león.

Segovia, por el contrario, ha seguido el orden inverso. Como ya se ha descrito anteriormente el complicado procedimiento que dio lugar a la separación de los representantes de UCD en el ente preautonómico, bástenos ahora señalar brevemente cómo no se ha producido la incorporación al proceso de iniciativa autonómica, pues tiene algún rasgo jurídico de interés.

Es sabido que la separación de Segovia del Consejo Regional no fue aceptada unánimemente por el conjunto provincial de UCD. Pero en este partido predominó una tendencia, muy vinculada a intereses económicos locales donde bajo el temor al «centralismo de Valladolid» se creyó mejor defender dichos intereses desde una posición territorial separada de Castilla, como ocurría con León (70). Estas tensiones, de cierta entidad, se volvieron a repetir cuando se planteó la necesidad de que las Corporaciones locales se adherieran a la iniciativa autonómica y finalmente se saldaron con el triunfo de la tendencia uniprovincial, pues en marzo de 1980 acordó el Consejo Provincial de UCD rechazar la incorporación porque el futuro Estatuto (que estaba sin redactar) no garantizaba la autonomía segoviana, por lo que este partido ofrecía como alternativa la transferencia de competencias preautonómicas a la Diputación Provincial (71). A pesar de las durísimas críticas de la izquierda (72), esta resolución fue seguida en

(70) Véase LUIS SOLANA: «Nuestra provincia y el proceso autonómico. ¿Dónde está Segovia?», *Tierra*, núm. 25, 2.ª quincena de marzo de 1980. Del mismo autor: «Segovia, una isla al margen de la democracia», *Tierra*, septiembre de 1980.

(71) Se encuentra el texto completo del acuerdo en *El Norte de Castilla*, 27 de marzo de 1980.

(72) Consúltense los siguientes artículos, todos de la revista *Tierra* (núm. 26, primera quincena de abril de 1980): Editorial: «La 'ejecución' de Segovia»; FRANCISCO J. ALONSO LOZANO: «Segovia y la autonomía»; sin firma: «La gran cacicada»; AURELIO QUINTANILLA FISAC: «Caciquismo incontrolado»; MIGUEL A. TRAPERO: «... Y

casi todos los Ayuntamientos segovianos, provincia donde UCD domina totalmente y sólo los Ayuntamientos de San Ildefonso y de Cantalejo tomaron acuerdos favorables a la autonomía regional (73).

Pero si bien estaba claro esta actitud de los Ayuntamientos de la provincia, más asombroso resulta el comportamiento del de Segovia, en la sesión del 27 de marzo de 1980. En esta sesión un concejal de UCD presentó una moción en la que, en lugar de rechazar pura y llanamente el trámite de iniciativa autonómica, proponía, entre otros puntos, «suspender transitoriamente el ejercicio del derecho a que se refiere el número 2 del artículo 143 de la Constitución» y «como consecuencia de lo anterior, esta Corporación no adopta decisión alguna en favor, en contra o de abstención, sobre el ejercicio de la iniciativa a que se refiere el citado precepto constitucional, que queda por ello imprejuizado» (74). En el debate de esta moción, el teniente de alcalde socialista señaló la inconstitucionalidad de la moción, pues pretendía suspender un derecho reconocido en la Constitución, cual es el del acceso a la autonomía regional y anunció el propósito de su grupo de salirse de la sala para no votarla, a lo que respondió el concejal propo- nente que UCD tenía derecho a suspender su derecho. Finalmente, la moción fue sometida a votación con trece votos a favor (UCD) y siete en contra (PSOE y Partido Comunista). A continuación, la Corporación rechazó por mayoría poner a votación una moción de los concejales socialistas que solicitaba sumarse al proceso autonómico.

Como el acuerdo resultaba un tanto dudoso, los concejales socialistas solicitaron y obtuvieron que fuera remitido a los servicios jurídicos de la Corporación y al Gobierno Civil, a efectos de su posible ilegalidad. Y resultó finalmente que los dictámenes del letrado asesor del Ayuntamiento y del abogado del Estado-jefe, con fechas de 2 y 5 de abril, respectivamente, confirmaron la legalidad del acuerdo.

La intencionalidad política de este pintoresco acuerdo —que requeriría un comentario monográfico— era no cerrar la posibilidad de incorporación ulterior de Segovia a Castilla-León. Pero si desde este punto de vista resulta incluso comprensible, su legalidad es sumamente dudosa porque si bien el derecho de una entidad de Derecho público a ejercer la iniciativa autonó-

Segovia, ¿qué?, y PEDRO SERRANO MARTÍN: «Nuestro único lugar: Segovia en Castilla-León». En sentido opuesto, véase el *Boletín de la Federación Empresarial Segoviana*, número 11, noviembre de 1980, con un extenso reportaje sobre la posición de UCD.

(73) Ambos acuerdos se publicaron en *Tierra*, núm. 27, 1.ª quincena de mayo de 1980.

(74) AYUNTAMIENTO DE SEGOVIA: *Acta de la sesión ordinaria del día 27 de marzo de 1980*, folio 27.

mica no puede equipararse a los derechos individuales contenidos en el título primero de la Constitución (con un procedimiento de suspensión prefijado en el texto constitucional) y que el derecho a la autonomía fijado en el artículo segundo de la Constitución corresponde a las nacionalidades y regiones, lo cierto es que el requisito de índole procedimental del artículo 143.2 puede ser ejercitado o no ejercitado, pero resulta mucho más dudoso que puede ponerse a votación suspenderlo temporalmente. Se trata, pues, más que de una ilegalidad, de una extravagancia jurídica, como tantas otras de las que se están dando en la construcción crispada del Estado de las autonomías. La atípica situación volvió a cauces jurídicamente más apropiados cuando se pactó llevar el tema a un pleno extraordinario celebrado el 24 de abril en la que votó, con más tino, la adhesión a la iniciativa autonómica que fue igualmente rechazada, pero ya sin extravagancias jurídicas.

Después de finalizar el trámite de iniciativa, en toda la región, se observó una cierta sensación de freno del proceso, que provocó que los partidos de la izquierda, en junio de 1980, solicitaran que se iniciaran urgentemente los trabajos de elaboración de un anteproyecto de Estatuto con objeto de someterlo a la Asamblea mixta. Para acelerar esta tarea el PSCL (PSOE) publicó un completísimo borrador en el mismo mes de junio que merece comentarse. Se trata de un texto muy completo (51 artículos y disposiciones adicionales, transitorias y finales) que establece los tres órganos institucionales (Consejo, Cortes y Audiencia), con un sistema electoral sumamente respetuoso con la proporcionalidad (circunscripción provincial, un procurador por cada 30.000 habitantes con un mínimo de cinco por provincia), con una regulación muy rigurosa de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y un buen listado de competencias. Uno de los puntos más conflictivos de la futura autonomía castellano-leonesa, que es el del papel de las Diputaciones Provinciales, aparece escueto, pero muy bien recogido, sobre todo en el artículo quinto del texto, destacando que esta Corporación «sirve de ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad» (75). Igualmente correcto es el tratamiento de la economía y Hacienda, aunque el artículo dedicado a los presupuestos tiene algunas imperfecciones y resulta discutible, desde la perspectiva del principio de autonomía municipal, la tutela financiera sobre los municipios prevista en el artículo 42 del borrador. Por último, hay que destacar puntos importantes como la coordinación de las Diputaciones Provinciales, la

(75) He tratado esta cuestión en mi dictamen inédito *El papel de las Diputaciones Provinciales en la autonomía castellano-leonesa*, Madrid, noviembre de 1980.

creación del Consejo de Cuentas, la disolución de las Cortes por ley, etc. (76).

No obstante el impulso que pretendían los partidos de la izquierda, el procedimiento autonómico siguió parado después del primer trámite y hasta comienzos del octubre de 1980 el presidente del Consejo General no hizo entrega del expediente administrativo al Ministerio de Administración Territorial.

Cuando empezó a atisbarse el inicio de las negociaciones sobre el proyecto de Estatuto, UCD hizo público, en noviembre de 1980, su borrador, que merece igualmente la pena comentarse. Es un texto algo más breve que el de los socialistas (34 artículos), pero también muy completo, que sigue de cerca el de dicho partido con algunas excepciones remarcables: 1) propone como circunscripción electoral la provincia, pero atribuyendo a ésta un número igual de procuradores, con independencia de su población y pone el 5 por 100 del censo electoral provincial como tope para acceder al reparto de escaños; 2) atribuye a las Diputaciones Provinciales la ejecución de las competencias de la Comunidad Autónoma; 3) la potestad legislativa de las Cortes regionales aparece limitada por las leyes del Estado; 4) no se afirma que las competencias son exclusivas; 5) se establece un régimen transitorio en el que las Cortes provisionales son sustituidas por el Pleno del Consejo General preautonómico (ni siquiera los parlamentarios y los diputados provinciales, como en otros proyectos, donde la izquierda tendría alguna mayor representación), con potestades legislativas (incluso en materia electoral) (77).

Pocos días después de publicarse este borrador, en la sesión del Pleno del Consejo General celebrada el 22 de noviembre de 1980, el presidente del ente preautonómico pronunció un importante discurso (78) que guarda notable interés por ser posiblemente el documento que mejor recoge la concepción que tiene UCD de la autonomía castellano-leonesa. En el discurso, además de señalar el compromiso (incumplido) de presentar el proyecto de Estatuto en un plazo de cuatro meses, se proclama que la autonomía de esta región debe defender la identidad histórica de Castilla-León y potenciar el desarrollo integral de sus ciudadanos. El presidente del Consejo

(76) Para conocer las concepciones autonómicas bajo las que fue preparado este borrador, véase el artículo del secretario general del PSCL (PSOE), JUAN ANTONIO ARÉVALO: «Castilla-León existe», *El Socialista*, 17-23 de septiembre de 1980.

(77) He analizado con más detalle este borrador en mi dictamen, también inédito, *Notas sobre el anteproyecto de autonomía para Castilla-León elaborado por UCD*, Madrid, marzo de 1981.

(78) Publicado en el *Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León*, número 15, 2 de enero de 1981.

General afirma a continuación su confianza en que Segovia y otras provincias limítrofes se incorporen a la Comunidad Autónoma, que debería respetar, por otra parte, la autonomía de los entes locales e incluso potenciarla, pues las Diputaciones Provinciales «están enraizadas entre nosotros y los castellano-leoneses están acostumbrados a acudir a ellas».

El análisis conjunto del borrador de UCD y el discurso del presidente del Consejo General revela una concepción muy específica de la autonomía castellano-leonesa: se parte de potenciar las Diputaciones Provinciales, con competencias propias, de organizar un Parlamento regional poco representativo (con igualdad de procuradores por cada provincia, a pesar de que algunas están auténticamente despobladas) que prima el voto rural. Esta concepción se levanta sobre una predisposición expansionista y una vaga idea regeneracionista de la región que luego no se traduce en una organización correcta de las competencias y de los recursos financieros.

Después de conocerse el borrador de UCD comenzaron las conversaciones entre UCD y PSOE para redactar el proyecto definitivo, donde se fijó un calendario de trabajo que ulteriormente no se ha cumplido. Así, al finalizar el año, la autonomía castellano-leonesa ha vuelto a caer en el estancamiento que le ha caracterizado.

2.2.11. *Extremadura*. El proceso autonómico extremeño, a diferencia de su propia preautonomía, ha carecido de rasgos especialmente conflictivos. La reivindicación regionalista extremeña se puede considerar relativamente reciente (79). Reivindicación, sin embargo, notablemente polarizada según sean sus mantenedores, pues la oligarquía local extremeña está interesada, bajo un discurso tecnocrático y un tanto chauvinista, en mantener desde la propia región unos mecanismos de poder que impiden transformaciones socio-económicas que quizá podrían venir por iniciativa de las instituciones estatales, al tiempo que pretende canalizar el proceso industrializador de acuerdo con sus intereses propios (80). La izquierda, por el contrario, identifica la autonomía con el proceso que conduciría a la región al fin de su explotación secular y de su subdesarrollo, para lo cual la Comunidad Auto-

(79) Véase, sobre esta cuestión, FREX: «Por un nacionalismo extremeño. ¿Qué es el País Extremeño?», *Tierra Extremeña*, núm. 1, diciembre de 1980, págs. 11-18. La única producción que conozco sobre la conformación política de la Extremadura contemporánea es el excelente trabajo de ANTONIO R. DE LAS HERAS: «Extremadura en la crisis del Estado español», en el volumen colectivo *VIII Coloquio de Pau: la crisis del Estado español 1898-1936*, Edicusa, Madrid, 1978, págs. 153-189.

(80) Refleja esta postura política el artículo de RAFAEL GARCÍA-PLATA: «Sólo para extremeños», *Diario 16*, 17 de febrero de 1977.

nóma tendría que participar en la reforma agraria, la industrialización y el aprovechamiento de su riqueza hidráulica, y ello en un marco de participación democrática del pueblo (81).

Por eso el sentimiento y las aspiraciones autonomistas afloraron inmediatamente después de las elecciones de 1977 y a finales de julio de aquel mismo año se reunió, no sin dificultades, la Asamblea de Parlamentarios. Pocos meses después UCD comenzó a preparar un borrador de Estatuto, pero la atención de las principales fuerzas políticas de la región se dirigió a la negociación del régimen preautonómico, quedando en segundo plano la preparación del proyecto estatutario. Ello no impidió que el tema estuviera muy presente entre las fuerzas políticas y sociales extremeñas, como lo muestra el acto cultural celebrado en el teatro romano de Mérida a mediados de abril de 1978 con asistencia de unas 15.000 personas, especialmente niños.

Después de las elecciones locales de 1979 comenzó a debatirse la vía autonómica a seguir y cuando se empezó a negociar el procedimiento a seguir, a finales de 1979, resultó que UCD, PSOE y Partido Comunista se inclinaban por un Estatuto vía 151, si bien el partido gubernamental no acababa de definirse. Al final, tras algunas reuniones, UCD se inclinó por el artículo 143, con lo que se produjo una fractura entre los partidos extremeños, pues la derecha (UCD, Alianza Popular y Falange Española) optaban por la autonomía de segundo grado, y la izquierda (PSOE, Partido Comunista y Partido de los Trabajadores) la preferían de primer grado. Finalmente, y no sin lógica, todos los partidos coincidieron en la vía 143 y después de este acuerdo se pudo tramitar el proceso autonómico que inició la Junta Regional y prosiguieron los Ayuntamientos de la región. El primer pronunciamiento fue tomado en el mes de mayo, pero a finales de septiembre se tenía ya un número suficiente de acuerdos por lo que, de forma dudosamente legal, el presidente del ente preautonómico se dirigió al Gobierno en solicitud de que éste convocara la Asamblea mixta de parlamentarios y diputados provinciales. La Asamblea se reunió finalmente sin necesidad de convocatoria gubernamental el 8 de noviembre de 1980, la cual designó una comisión redactora, con miembros de UCD y PSOE. Esta comisión ha estado trabajando desde entonces, pero al acabar 1980 aún no se han publicado sus trabajos.

(81) Véase PABLO CASTELLANO: «Hacia la liberación de Extremadura», *El País*, 3 de junio de 1978; EUGENIO TRIANA: «La autonomía de Extremadura», *El País*, 5 de julio de 1978.

2.2.12. *Castilla-La Mancha*. La autonomía castellano-manchega, bien que legalmente encauzada, constituye sin la menor duda el proceso con menos pulso y entusiasmo de todos los que se están desarrollando en España. ¿Hay razones reales para constituir una Comunidad Autónoma en estas provincias? ¿Existe un mínimo de conciencia autonómica que unifique a los ciudadanos de Guadalajara y Ciudad Real en torno a unas estructuras políticas regionales? Se puede señalar que históricamente se detecta una unidad regional (con inclusión de Madrid) pues la denominada Castilla la Nueva, junto a la provincia de Albacete, se conforma en el mismo período de la reconquista cristiana, con claras diferencias con la denominada Castilla la Vieja (82). En un proceso de redistribución autonómico del Estado, y a falta de un mapa constitucional (83), no parece en modo alguno descabellado crear una Comunidad Autónoma con estos lindes territoriales, pues al inicial origen histórico común hay que agregar unos rasgos socio-económicos semejantes, claramente mejores, sin embargo, a los de Extremadura. Con todo, es cierto que en estas provincias no existe un sentimiento regionalista común y que es más difícil encontrar unos rasgos culturales específicos. Por eso se detectan minoritarios movimientos centrifugos, como los de Molina de Aragón y el norte de la provincia de Guadalajara y la ideología pan-castellanista de una asociación cultural denominada Unión Nacionalista Castellana, de escasísima proyección social.

El proceso autonómico castellano-manchego ha sido el más lento de los que se han iniciado, hasta el extremo de que la creación de un ente preautonómico, la Junta de Comunidades, no supuso en la práctica un anuncio de autonomía. Esta idea se ha consolidado por la probada ineficacia y pasividad de la Junta (84). Una de las primeras declaraciones autonómicas de la región fue la que hizo, en noviembre de 1978, la Organización Revolucionaria

(82) Véase, por todos, JULIO GONZÁLEZ: *Repoblación de Castilla la Nueva*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Complutense, Madrid, 1975, 2 vols. Para la polémica sobre la integración de la provincia de Guadalajara sigue guardando interés el clásico trabajo de JUAN CATALINA GARCÍA: *La Alcarria en los dos primeros siglos de su reconquista*, Institución Provincial de Cultura Marqués de Santillana, Guadalajara, 1973 (primera edición: 1894).

(83) AMPARO RUBIALES TORREJÓN: «Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial», *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio de 1979, páginas 165-193; LUIS LÓPEZ GUERRA y SANTIAGO VARELA: «La determinación de los límites territoriales de las regiones como problema constitucional en España», en GUMERSINDO TRUJILLO: *op. cit.*, págs. 679-696. En ambos trabajos se plantean con claridad y perspectiva de futuro algunos de los problemas que han surgido a causa de la inexistencia del mapa autonómico en la Constitución.

(84) Véase la primera parte de este trabajo.

naría de Trabajadores, que propuso un pacto autonómico, que cayó en el vacío durante más de un año, hasta el extremo de que el presidente de la Junta de Comunidades declaró en una entrevista de prensa (85), en los comienzos de 1980, que existía el riesgo de que Castilla-La Mancha no llegara a existir como Comunidad Autónoma. Sorprende un tanto la declaración del presidente de un órgano que no ha tenido ninguna iniciativa en el orden autonómico —y menos aún en el de inversiones (86)— cuya misión era precisamente —y sigue siendo— allanar entre los ciudadanos de la región las dificultades que puedan darse de cara al proceso. Los castellano-manchegos carecen, indudablemente, de interés por recorrer el camino autonómico, pero su ente preautonómico nada ha hecho para despertarlo.

Con todo, de forma sumamente lenta, se fue atisbando la posibilidad de comenzar el proceso autonómico. UCD se pronunció por la vía 143 y pronto fue seguida por el Partido Comunista que en junio de 1980 elaboró un borrador de Estatuto que propuso a sus organizaciones provinciales para su discusión. Este mismo partido, a comienzos de julio, celebró en Toledo uno de los pocos actos de masas que se han dado en la región a favor de la autonomía, pero en el mes de octubre todavía ofrecían resistencias Alianza Popular y la organización provincial del PSOE en Guadalajara.

Por fin, el 21 de noviembre de 1980 la Junta de Comunidades acordó iniciar el proceso autonómico. El acuerdo fue igualmente adoptado por los Ayuntamientos de las capitales de las provincias excepto el de Guadalajara, que retrasó su adhesión. Poco a poco siguieron haciéndolo otras muchas Corporaciones, de modo que al acabar el año habían dado su acuerdo 202 Ayuntamientos de Cuenca (sobre 243), 69 de Ciudad Real (sobre 98), 56 de Albacete (sobre 86) y 150 de Toledo (sobre 206) (87). En la provincia de Guadalajara, por el contrario, sólo un Ayuntamiento, el de Azuqueca de Henares, ha aprobado la iniciativa y varios más han votado en contra. En toda la región resulta muy significativo que los concejales de Alianza Popular se abstengan mientras que en Guadalajara la oposición a la autonomía procede de un conglomerado de partidos y asociaciones donde se mezclan el PSOE, Comunidad Castellana y algún grupo minoritario de extrema derecha. Ya habrá ocasión de tratar con más detenimiento esta cuestión.

(85) *El País*, 8 de febrero de 1980.

(86) Sobre las finanzas de la Junta de Comunidades, véase la información recogida por *El Socialista*, 27 de enero de 1980.

(87) *El País*, 21 de diciembre de 1980.

2.2.13. *Aragón*. Esta región cuenta con una larga tradición autonómica desde el siglo XIX, que ya en el siglo XX se expresa a través del aragonésismo (88) y que dio lugar a diversos proyectos autonómicos, algunos de los cuales en la época reciente de la República (89). Por eso, inmediatamente después del giro renovador que supuso la designación de Adolfo Suárez en 1976, en Aragón empezó a surgir una corriente autonomista sumamente interesante. A finales de 1976 el Colegio de Abogados de Zaragoza creó una comisión formada por todos los partidos, excepto Alianza Popular, que preparó un anteproyecto de Estatuto que hizo público en mayo de 1977 (90) y que llamaba la atención por su Título I que, con explicable ingenuidad por las fechas en que fue redactado, contenía un largo catálogo de derechos individuales y colectivos. También antes de las elecciones de junio de 1977, el Partido Socialista de Aragón publicó un borrador algo menos elaborado (91). A todo ello hay que agregar la eclosión de partidos autonomistas específicos de la región, como el citado PSA (92) que pronto desapareció en el proceso accidentado de fusión con el PSOE, y el Partido Aragonés Regionalista (93) que representa a sectores conservadores organizados en torno al antiguo presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza.

Después de las elecciones de 1977 —en las que todos estos partidos regionalistas obtuvieron representación parlamentaria— la Asamblea de Parlamentarios, constituida el 11 de julio, se puso como meta acelerar el proceso hacia la autonomía y redactar un proyecto de Estatuto. No obstan-

(88) Sobre el aragonésismo, véase, por todos, JOSÉ CARLOS MAINER: «El aragonésismo político (1868-1936)», *Sistema*, núm. 8, enero de 1975, págs. 57-71; ELOY FERNÁNDEZ CLEMENTE: *Aragón contemporáneo (1833-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1975; del mismo autor: «Las raíces del autonomismo aragonés», en su obra, conjunta con CARLOS FORCADELL: *Estudios de Historia Contemporánea de Aragón*, Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales, Zaragoza, 1978, págs. 143-154.

(89) Acerca de los proyectos de Estatuto de Aragón, véase ELOY FERNÁNDEZ CLEMENTE: «Cuatro Estatutos en la historia de Aragón» y «El Estatuto de Calpe», publicados en *Estudios de Historia...*, cit., pág. 182-190 y 168-182, respectivamente; SEMINARIO DE ESTUDIOS ARAGONESES: *Caspe: un Estatuto de autonomía para Aragón*. Alcrudo, Zaragoza, 1977; RAMÓN SAINZ DE VARANDA: «La autonomía de Aragón en el periodo del Frente Popular», en el volumen colectivo *VIII Coloquio de Pau...*, cit., páginas 517-533.

(90) Reproducido en CARLOS ROYO VILLANOVA: *El regionalismo aragonés (1707-1978). La lucha de un pueblo por su autonomía*. Guara, Zaragoza, 1978, págs. 286-296.

(91) También reproducido en ROYO VILLANOVA: *op. cit.*, págs. 297-302.

(92) Véase ELOY FERNÁNDEZ CLEMENTE: *Socialismo aragonés (El PSA y sus genes)*, Guara, Zaragoza, 1977.

(93) Consultar HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCES: *Hablando por Aragón*, Guara, Zaragoza, 1977.

te, ya por entonces estaban claras las diferencias entre los partidos de la derecha y los de la izquierda, pues éstos querían que participasen en la redacción otros partidos que carecían de representación parlamentaria, mientras que la derecha hacía de la autonomía una carrera en la que llegar a la meta al mismo tiempo que Cataluña y el País Vasco era el objetivo (94).

Como en tantas otras regiones, la negociación y los forcejeos en torno al régimen preautonómico, más la espera a la redacción final de la Constitución, atemperaron un tanto la preparación del proyecto de Estatuto. No obstante, en diciembre de 1977 se firmó un manifiesto que recibió el apoyo de los obispos aragoneses. Un segundo manifiesto, elaborado en marzo de 1978 por la izquierda aragonesa (95), propició la celebración de la manifestación autonomista del día de San Jorge, en la que participaron 150.000 personas. Había por entonces, en todo Aragón, un sentimiento autonomista perceptible, sentimiento que reflejó bien la Diputación General que el 23 de octubre adoptó el acuerdo de preparar el procedimiento de elaboración del proyecto de Estatuto (96).

Las tensiones que hubo en la Diputación General con motivo de su reorganización en 1979 volvieron a desviar la preocupación autonómica. Pero en julio de 1979 la Diputación General advirtió contra los riesgos de tomar acuerdos precipitados (97) y en septiembre de ese mismo año se planteó iniciar el proceso autonómico. El primer conflicto surgido a este respecto es una curiosa carrera de obstáculos entre la Diputación General y el Ayuntamiento de Zaragoza por adelantarse en la adopción del primer acuerdo de iniciativa, dado el predominio de la derecha en la primera y de la izquierda en el segundo. El conflicto surgió precisamente cuando más unidad era precisa y finalmente fue el ente preautonómico el que lo adoptó. Con todo, éste no puede considerarse jurídicamente acuerdo de iniciativa autonómica, pues además de no pronunciarse por ninguna vía o grado, no indica que se inicia el procedimiento y se limita a recomendar a las Corporaciones locales aragonesas que se pronuncien y que las certificaciones se remitan al ente preautonómico, con lo que el proceso autonómico empezó con mal pie y sin definirse por lo esencial del problema (98). De forma simultánea, el conservador Gómez de las Rocas realizó unas comentadísimas

(94) ROYO VILLANOVA: *op. cit.*, págs. 337-339.

(95) Recogido asimismo en ROYO VILLANOVA: *op. cit.*, págs. 337-339.

(96) *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, núm. 4, 21 de diciembre de 1978.

(97) *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, núm. 7, 2 de noviembre de 1979.

(98) *Ibidem.*

declaraciones en las que afirmó que Aragón constituía una nacionalidad, lo que justificaría que la autonomía se tramitara por la vía del artículo 151 (99). Estas declaraciones fueron acogidas con cierta sorpresa entre los restantes partidos, aunque poco después, en una conferencia pronunciada en Madrid, también el presidente de la Diputación General definió a Aragón como nacionalidad (100).

A finales de octubre se celebró en Caspe una asamblea de Ayuntamientos para elaborar un programa autonómico, pero con escasas excepciones sólo acudieron alcaldes y concejales de la izquierda, pues UCD se negó a asistir. Esta reunión tuvo gran importancia como contrapeso de otra asamblea de concejales de UCD de la provincia de Teruel, donde se acordó no tomar acuerdos autonómicos hasta que se garantizara que las tres provincias tendrían el mismo número de representantes en el futuro Parlamento regional. Con todo, junto a la lentitud del proceso, que reflejaba la prensa (101), este proceso resultó ser, como ulteriormente se comprobó, una auténtica trampa jurídica, pues los Ayuntamientos tomaban los acuerdos según la vía de su preferencia con la idea de que la Asamblea de Parlamentarios decidiera finalmente la vía a seguir, lo que era un procedimiento absolutamente irregular. Más racional, aunque no estuviera previsto en la Constitución, fue el acuerdo unánime del Ayuntamiento de Zaragoza de que en la redacción del proyecto (aunque se acordó la vía del artículo 151) participaran los Ayuntamientos aragoneses. Pero a pesar de la lentitud del proceso el 1 de diciembre de 1979 ya habían adoptado ese acuerdo 404 Ayuntamientos de la región, de los cuales 149 correspondían a Huesca, 231 a Zaragoza y solamente 24 a Teruel. De esta forma, al comenzar el último mes de 1979, las provincias de Zaragoza y Huesca habían dado cumplimiento al primer trámite requerido por el artículo 151 de la Constitución.

A mediados de diciembre los parlamentarios reunidos en asamblea —que no Asamblea de Parlamentarios, como advirtieron los asistentes— acordaron formar una comisión mixta parlamentarios/mesa de partidos que redactara el proyecto de Estatuto. Lo más positivo de este acuerdo fue la reafirmación de la vía 151, pues los partidos no representados en las Cortes desconfiaban tanto del carácter consultivo de esta comisión (dominada por

(99) *Aragón Express*, 4 de septiembre de 1979. Véase el comentario editorial «Destape nacionalista» del semanario *Andalán*, 14-20 de septiembre de 1979.

(100) Conferencia en el Club Siglo XXI de Madrid. Consúltese la referencia en *El País*, 23 de octubre de 1979.

(101) V. PÉREZ: «Avanza la autonomía. Con desesperante lentitud», *Andalán*, 16-22 de noviembre de 1979.

UCD y PSOE), como de que no se advirtiese voluntad de resolver el estancamiento que la UCD turolense estaba provocando (102). Estas suspicacias provocaron la paralización de la comisión antes de formarse.

El giro autonómico de UCD, en enero de 1980, provocó, como en Canarias, una auténtica conmoción política. El presidente de la Diputación General intentó, según informó la prensa, oponerse a esta decisión, pero no obtuvo apoyo de su partido. Los partidos de la izquierda y el PAR respondieron con gran energía, al igual que el alcalde de Zaragoza. Pero en el Ayuntamiento de esta ciudad la crisis tuvo consecuencias colaterales, pues los concejales del Partido de los Trabajadores apoyaron un encierro en la Casa Consistorial de todos los partidos de la extrema izquierda y, al chocar con la oposición del PSOE y del Partido Comunista, acabó rompiéndose el pacto municipal (103). La Diputación General acordó, por último, no realizar declaraciones, pero UCD de Aragón se pronunció inmediatamente por el artículo 143, lo que provocó la protesta del PSOE y la petición de que el presidente del ente preautonómico dimitiera por falta de coherencia. También intentó el PSOE una reunión de municipios para ratificar la vía 151, aunque lo más que se consiguió fue una manifestación con este objetivo y en la que sólo participaron los partidos de extrema izquierda.

A pesar de estas protestas, el panorama autonómico iba reconduciéndose hacia la autonomía de segundo grado, y para consolidar esta opción, UCD reunió en Montalbán a los alcaldes turolenses de este partido, que al fin decidieron ratificar el proceso autonómico ya iniciado, por la vía 143. Se trata de uno de los episodios más lamentables de todo el proceso aragonés y del que UCD no salió en modo alguno prestigiada a causa de que no pudo desmentir su pasividad e incluso inducción de una actitud que se utilizaba como espada de Damocles sobre la izquierda. Pero la nueva posición del partido gubernamental encontraba, sin embargo, un obstáculo casi insalvable: el acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza a favor de la vía 151, que paralizaba, por su censo de población, la nueva vía autonómica. Ante este obstáculo, UCD aducía que era de aplicación el principio «quien puede lo

(102) JOSÉ RAMÓN MARCUELLO: «Proceso autonómico. Ahora, el Estatuto», *Andalán*, 21-27 de diciembre de 1979; del mismo autor y en el mismo semanario: «El Estatuto, cada vez más difícil», 28 de diciembre de 1979-3 de enero de 1980; LOLA CAMPOS: «Estatuto de Autonomía. La pelota sigue en el alero», *Andalán*, 4-10 de enero de 1980.

(103) Véase el número de *Andalán* de 25-31 de enero de 1980, que contiene gran información, así como el excelente trabajo de JOSÉ RAMÓN MARCUELLO: «El Carnaval de la Autonomía. Lo que San Jorge prometió, San Valero nos quitó», *Andalán*, 1-7 de febrero de 1980.

más puede lo menos», con lo que cabía entender que si fallaba la iniciativa por la vía 151 los acuerdos municipales podían reconducirse sin obstáculo al 143. Para esclarecer esta interpretación, el Ayuntamiento de Zaragoza solicitó del Departamento de Derecho Político de la Universidad un dictamen, emitido el 12 de febrero de 1980, que interesa comentar brevemente (104).

El dictamen responde a tres cuestiones suscitadas por el acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza: 1) alcance del acuerdo; 2) si los acuerdos pueden ser revocados, con referencia a lo establecido por la Ley Orgánica de modalidades de referéndum; 3) si los acuerdos adoptados en previsión de lo previsto por el artículo 151 de la Constitución tienen validez para el procedimiento previsto en el artículo 143. A la primera cuestión responden que el acuerdo del Ayuntamiento zaragozano es válido porque fue adoptado con las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local, dentro del plazo señalado en el artículo 143.3 de la Constitución y con mención expresa de que se adopta a efectos del artículo 151. Acerca de la revocabilidad de ese acuerdo, el dictamen reconoce la posibilidad de ésta, según fija el artículo 369 de la Ley de Régimen Local, pero matiza que la Ley Orgánica de modalidades de referéndum no alude a revocación sino a rectificación y ello solamente cuando no se adecua el acuerdo a lo previsto en dicha Ley Orgánica —que no es ése el caso— pues el supuesto de abandonar la vía 151 no está previsto en tal norma. Por último, se analiza si un acuerdo expreso en favor del artículo 151 tiene validez para el 143, y dado que las dos vías autonómicas muestran diferencias en cuanto a la iniciativa, al procedimiento de elaboración del Estatuto y al contenido de éste, se llega a la conclusión de que un acuerdo por la vía 151 es válido solamente para ésta. Entre las conclusiones a que llega el dictamen se debe destacar que cuando coexistan en un mismo ámbito territorial iniciativas para las dos vías autonómicas y ninguna haya obtenido los mínimos que requiere la Constitución, ambas quedan bloqueadas.

El dictamen tuvo gran importancia porque confirmó con apoyatura jurídica solvente la fuerza política que guardaba la Corporación municipal de Zaragoza. Pero esta fuerza sólo permitió bloquear el proceso porque los

(104) Dictamen emitido por los profesores MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT, JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA y MANUEL CONTRERAS CASADO, Zaragoza, 12 de febrero de 1980. Agradezco la amabilidad del profesor PORTERO MOLINA que me ha permitido disponer de una copia del texto. No tengo noticia de que este documento haya sido publicado (o al menos, en las revistas jurídicas de ámbito nacional) y ello es lástima porque se trata de un dictamen constitucional de indudable valor y claridad.

ayuntamientos de la provincia de Teruel, con excepción del de la capital que lo hizo por la vía 151, acordaron, como se ha dicho, iniciar el proceso autonómico, pero solamente en número de 157 municipios, que suponía el 67,8 por 100 de la provincia, sin llegar a los tres cuartos que requiere el artículo 151. La izquierda, no obstante, no perdía las esperanzas de llegar a una solución (105) y a mediados de febrero se daba incluso por seguro que UCD y el PSOE llegarían a un acuerdo. Por ello el presidente de la Diputación General pidió al Ayuntamiento de Zaragoza que reconsiderara su acuerdo, aunque dos días después, en la II Asamblea de Ayuntamientos aragoneses, celebrada en Monzón, la mayoría de los asistentes (con la acostumbrada ausencia de alcaldes de UCD) reafirmó su postura en favor de la autonomía plena.

Al finalizar el período constitucional de iniciativa se constató el bloqueo del proceso:

Acuerdos tomados sin mencionar vía	387
Acuerdos a la autonomía «plena» o «máxima» ...	63
Acuerdos por el artículo 151	92
Acuerdos por la vía 143	57
Acuerdos de adhesión al ente preautonómico	45 (106)

Y como primera consecuencia, el PSOE decidió retirar sus representantes de la Diputación General por entender que el bloqueo ponía en cuestión la existencia del propio ente preautonómico, obligado a disolverse al cabo de tres años si no hubiera ejercitado el derecho de iniciativa autonómica o ésta no prosperara, según establecía la disposición transitoria séptima de la Constitución. Pero esta actitud del PSOE no propició, sin embargo, que al constituirse la Asamblea Autonomista de Aragón —formada por los partidos de la extrema izquierda— se integraran los socialistas, que no deseaban cerrar la posibilidad de llegar a un acuerdo con UCD (107).

Para dar una salida —aunque unilateral— a la situación, el presidente de la Diputación General hizo entrega, el 15 de abril de 1980, al ministro de Administración Territorial de los acuerdos autonómicos de las Corporaciones locales, con la esperanza de que los que no hicieran mención expresa

(105) Véase, por todos, SIXTO LUIS AGUDO: «Una opción para la autonomía de Aragón», *Mundo Obrero*, 16 de febrero de 1980.

(106) Tomado del trabajo de JULIA LÓPEZ-MADRAZO: «Autonomía por decreto», *Andalán*, 29 de febrero-6 de marzo de 1980.

(107) LOLA CAMPOS: «Autonomía de Aragón. De nuevo, a esperar», *Andalán*, 11-17 de abril de 1980.

al artículo 151 pudieran ser computados a favor de la vía del artículo 143. Para ello, el presidente del ente preautonómico esperaba un dictamen del Gobierno, dictamen que nunca llegó a emitirse. En previsión de ese dictamen, UCD redactó un anteproyecto de autonomía, mientras que el PSOE, en carta dirigida a UCD y al PAR, intentó volver a negociar y la Asamblea Autonomista acabó deshaciéndose por las discrepancias de sus miembros (108).

Después del verano de 1980, mientras la Diputación General y UCD guardaban silencio, la extrema izquierda, el PSOE y el Partido Comunista intentan reiniciar las negociaciones autonómicas, ya sin mención expresa de la vía constitucional a seguir. En septiembre el Partido Comunista publica un borrador muy acabado (109) en cuya introducción se afirma: «Basta con afirmar la pretensión de que Aragón deberá asumir las competencias que la Constitución otorga a su máximo grado.» El texto rechaza también la polémica nacionalidad/región, defiende la comarcalización, propone la circunscripción provincial adecuándola al censo de la población y fija una larga relación de competencias que rebasa, lógicamente, el contenido del artículo 148 de la Constitución. Al final, UCD manifiesta también su propósito de desbloquear la situación, lo que fue bien acogido por el PSOE.

Al acabar 1980 la autonomía aragonesa parece, en principio, que puede desbloquearse, a juzgar por la declaración del Consejo de Ministros celebrado el 21 de diciembre, donde el ministro de Administración Territorial explicó la voluntad del Gobierno de desbloquear, entre otros, el proceso autonómico aragonés. Esta iniciativa ha sido acogida con lógico escepticismo por algún sector de la prensa (110), pues el «desencanto» se nota ya entre los aragoneses que, desde posiciones políticas muy diversas, no entienden cómo los partidos mayoritarios en la región han vacilado y zigzagueado tanto. Se puede aducir que los tosquísimos instrumentos jurídicos han imposibilitado avanzar por el camino autonómico, pero también es cierto que esos instrumentos —empezando por el título VIII de la Constitución— eran aplicables si había acuerdo entre los partidos, y de entre éstos algunos arrastran claramente más responsabilidad que otros.

(108) Sobre el proceso de descomposición de la Asamblea autonomista, véanse los siguientes artículos, publicados todos en *Andalán*. JOSÉ RAMÓN MARCUELLO: «La Asamblea autonomista salta por los aires», 27 de junio-3 de julio de 1980; MERCEDES GALLIZO: «La Asamblea autonomista, a debate», 11-17 de julio de 1980; CARLOS SÁNCHEZ MURILLO: «La Asamblea autonomista: ¿reforma o ruptura?», 8-14 de agosto de 1980.

(109) PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA EN ARAGÓN: *Los contenidos fundamentales del proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, 1980.

(110) LOLA CAMPOS: «Entre la indiferencia y el desencanto. La autonomía empieza a andar», *Andalán*, 8-14 de enero de 1981.

2.2.14. *País Valenciano*. Junto a las tres nacionalidades históricas, el País Valenciano es el territorio que más preocupaciones autonómicas ha conocido a lo largo del siglo XX, especialmente durante la II República y la guerra civil (111). Estas preocupaciones autonómicas perduraron durante el franquismo, y dentro de la oposición democrática valenciana hubo siempre partidos y grupos nacionalistas, a diferencia de otras regiones. Ello explica que durante la transición democrática la recuperación nacional, especialmente en la vertiente cultural, apareciera vinculada a la propia lucha democrática, particularmente desde plataformas unitarias de la izquierda (112). Se puede decir, por ello, que hasta las elecciones de 1977 la iniciativa autonómica está en manos de la izquierda.

Pero después de dichas elecciones (ganadas relativamente por la izquierda) se aprecia un giro notable. Tan notable, que tres autores que se encaran a la estructuración autonómica en un libro valioso (113), comienzan éste señalando que a la hora de iniciar la negociación de la autonomía se perciben muchos elementos pendientes de dilucidar. Y esos elementos no son

(111) Dentro de la amplia bibliografía existente, conviene destacar el volumen de JOSEP LLUÍS BLASCO: *Els Estatuts del País Valencià*, La Magrana, Barcelona, 1977, donde se encontrarán todos los proyectos autonómicos elaborados en el País Valenciano. Tiene interés asimismo consultar el libro de ALFONS CUÇO: *El valencianismo político, 1874-1936*, Garbí, Valencia, 1971, y para los diversos proyectos, véase LUIS AGUILÓ LÚCIA y MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Federalismo y regionalismo: el proyecto de Constitución para el Estado Valenciano, de 1904», en TRUJILLO: *op. cit.*, páginas 665-678; VICENT FRANCH I FERRER: *El nacionalisme agrarista valencià (1918-1923)*, Prometeo, Valencia, 1980, 2 vols.; ISIDRE MOLAS: «Els institucions polítiques del País Valencià segon l'avant projecte d'Estatut d'Autonomia d'onze de juliol de 1031», *Primer Congreso de Historia del País Valenciano*, Universidad de Valencia, Valencia, 1975, vol. IV, págs. 691-700; FRANCESC PÉREZ NORAGÓ: «Un Estatuto nonnato. Las primeras redacciones de un 'Estatut del País Valencià'», *Historia Internacional*, núm. 12, marzo de 1976, págs. 30-33; ALFONS CUCÓ: «L'anarcosocialisme i l'Estatut d'autonomia del País Valencià (1936-1939)», *Recerques*, núm. 2, 1972, páginas 209-222; del mismo autor: «La problemàtica de l'Estatut Valencià durant la guerra-civil: l'Avant-projecte d'Esquerreta Valenciana (1937)», *Primer Congreso...*, cit., volumen IV, págs. 727-740.

(112) Véase, como estudios representativos de la vinculación democracia/recuperación nacional/hegemonía de la izquierda, ERNEST LLUCH: *La vía valenciana*, Eliseu Climent, Valencia, 1976; RAMIRO REIG: «El moviment obrer i la recuperació nacional del País Valencià», *Nous Horitzons*, núms. 47-48, octubre-noviembre de 1978, páginas 86-104; JOSÉ VICENTE MARQUES (ed.): *Clase obrera y cuestión nacional*, Zero-Zyz, Madrid, 1978

(113) LLUÍS AGUILÓ LÚCIA, VICENT FRANCH I FERRER y MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Volem l'Estatut! Una autonomia possible per al País Valencià*, Prometeo, Valencia, 1978, pág. 23.

ni más ni menos que los que maneja una ofensiva conservadora de notable vigor que, bajo el pretexto de la oposición a un inexistente expansionismo catalán, y enarbolando símbolos culturales de dudosa raigambre histórica, tratan de retomar la reivindicación autonomista con un componente chauvinista y ultraconservador. Y lo consiguen (114). A partir de 1978 la hegemonía pseudoautonómica corresponde a la derecha: eso explica el desprestigio del ente preautonómico, la lentitud y el estancamiento final del proceso autonómico y la crispación final derivada de los símbolos culturales.

Estas notas pueden ayudar a comprender algunos de los rasgos más significativos de este complicado proceso autonómico, aunque a comienzos de 1977 nadie suponía que se desembocaría en esta situación. Todo lo contrario. Ya en enero de 1977 la Diputación Provincial de Alicante acordó requerir al Gobierno para que regulara la autonomía valenciana y otro tanto hizo en abril el Ayuntamiento de Valencia. Aquel mismo año la Joven Cámara de Valencia inició un estudio sobre la autonomía (115) al que se adherieron entidades sociales y partidos. Después de las elecciones legislativas se intentó constituir la Asamblea de Parlamentarios, que se reunió el 2 de julio con ausencia del PSOE, que pretendió erróneamente capitalizar su posición dominante tras las elecciones. Ese fue quizá el primer mal paso de la autonomía, pues se trataba de una circunstancia favorable a la unidad autonómica que los socialistas desaprovecharon en aras de un equivocado protagonismo. Finalmente, un mes después, el PSOE hubo de rectificar su error inicial y la Asamblea de Parlamentarios acabó reuniéndose con el objetivo principal de reivindicar e impulsar la autonomía valenciana.

La Diada del 9 de octubre de 1977, con una asistencia de más de medio millón de manifestantes, señala posiblemente el orto del movimiento autonomista y de recuperación nacional con planteamientos progresistas. Pero el empuje que desde este acontecimiento se quiso dar a la consecución de un régimen preautonómico, aunque necesario, desvió el problema principal hasta una negociación crispada, en la que el Gobierno actuó combinando facetas «duras» y facetas «blandas». La autonomía como objetivo acabó prisionera de la preautonomía y eso que por aquel entonces empezaban a

(114) Véanse las lúcidas reflexiones de DORO BALAGUER: «Partits, Constitució i autonomia al País Valencià», *Nous Horitzons*, núms. 47-48, octubre-noviembre de 1978, págs. 78-85, donde no falta una meditación sobre los errores de los partidos de la izquierda.

(115) FRANCISCO OLTRA (ed.): *La autonomía del País Valenciano y su aplicación práctica*, Joven Cámara, Valencia, 1978.

publicarse interesantes trabajos que mostraban las líneas generales del camino a recorrer (116).

Mientras duró la larga negociación preautonómica, la derecha «regionalista» comenzó a organizarse y a utilizar como táctica principal los símbolos históricos y la reafirmación «valenciana» de la lengua, con lo que desempeñaron ante ciertas clases medias urbanas el papel que fue abandonando paulatinamente la izquierda. Con motivo de la constitución del Consell, esta derecha, nada democrática en sus procedimientos, organizó algunos incidentes que serían el comienzo de su escalada violenta, que la izquierda fue incapaz de neutralizar (117). En junio, estos grupos convocaron un mitin con asistencia de 20.000 personas contra la «catalanización» del País Valenciano, donde emergió el componente de extrema derecha de la falsa reivindicación nacionalista.

Después del verano de 1978 los partidos parlamentarios valencianos comenzaron a negociar un compromiso autonómico que se firmó el 4 de octubre y al que se agregaron otros partidos de la izquierda (118). Se trataba de un texto excesivamente vago, donde se enmarcaba la autonomía valenciana dentro de la Constitución, se apoyaba al Consell y se pedía a éste que iniciara la redacción de un proyecto de Estatuto. Tan ambiguo resultaba este texto, que pocos días después hubo que firmar unas «puntualizaciones» (119), en las que se optaba ya por la autonomía plena del artículo 151 de la Constitución. Este nuevo texto fue firmado, como el primero, por UCD, Alianza Popular y los partidos de la izquierda.

La Díada de 1978, con asistencia muy inferior a la primera (unas 150.000 personas), sirvió para que la extrema derecha se manifestara contra el Consell y llegaron a boicotear el discurso de su presidente, en lo que fueron especialmente activos el Grupo de Acción Valencianista (GAV) y la Unión Regional Valenciana (URV). Todo ello no impidió que se siguiera trabajando en el tema autonómico y a finales de noviembre de 1978 se constituyó una comisión redactora del proyecto de Estatuto. En esa línea, el Consell

(116) Como la obra de JOSÉ ANTONIO NOGUERA PUCHOL: *Un País Valenciano autónomo en una España democrática*, Fernando Torres, Ed. Valencia, 1977. A éste siguieron los de AGUILÓ LÚCIA, FRANCH I FERRER y MARTÍNEZ SOSPEDRA, por un lado, y OLTRA, por otro.

(117) Véase el interesante artículo de JAIME MILLÁS «La polémica de la identidad valenciana», *El País*, 1 de junio de 1978. Tiene asimismo interés el trabajo de GUSTAU MUÑOZ: «'Anticatalanisme' i recuperació nacional al País Valencià», *Nous Horitzons*, números 47-48, octubre-noviembre de 1978, págs. 70-77.

(118) *Butlletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 4, 1 de noviembre de 1978.

(119) *Butlletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 5, 15 de enero de 1979.

tomó una iniciativa que solamente se puede considerar simbólica, cual fue el acuerdo de iniciación autonómica de 9 de enero de 1979. Este acuerdo (120) ha de considerarse ilegal, porque: *a*) se tomó cuando los parlamentarios del Consell habían cesado al disolverse las Cortes Generales, y *b*) porque la disposición transitoria tercera de la Constitución difería la iniciativa autonómica a la celebración de elecciones locales.

A la espera del momento legal de iniciar el proceso autonómico, empezaron a llover anteproyectos de Estatuto: los profesores de Derecho político, los partidos de extrema izquierda, la Democracia Cristiana, etc. Se puede decir que durante el período electoral de 1979 la preocupación autonómica volvió a adquirir notable interés, pero después de las elecciones, la adopción de la bandera sin franja azul volvió a provocar las acciones violentas de la extrema derecha, en un momento en que la reorganización del Consell provocó el predominio de UCD en este ente. La izquierda perdió así definitivamente la iniciativa política, si bien el impulso autonómico estaba todavía como objetivo prioritario de la «Manifestación de intenciones» del Consell de 18 de junio de 1979 (121).

En lo que respecta estrictamente a la tramitación autonómica, en julio de 1979 UCD empezó a mostrar reticencias hacia la vía del artículo 151, por lo que propuso que las Corporaciones locales se adherieran a la iniciativa sin especificar grados de autonomía, si bien el Ayuntamiento de Valencia se pronunció expresamente por el artículo 151. La izquierda empezó a expresar su preocupación por el retraso (122), atribuyendo a la derecha esta responsabilidad. Después de algunos tiras y aflojas, se constituyó una segunda comisión redactora del proyecto estatutario en julio de 1979, mientras las Corporaciones locales, con notable celeridad, se fueron adheriendo a la iniciativa autonómica.

A comienzos de agosto del mismo año estaba claro el giro autonómico de UCD, que anunció su opción firme a favor de la vía del artículo 143. La razón aducida para el cambio era el temor de que en los referendos no se alcanzaran los votos necesarios, aunque la izquierda lo interpretó como una maniobra para dar entrada a las Diputaciones provinciales (de predo-

(120) *Ibidem*. Este acuerdo se volvió a publicar en el núm. 7 del *Butlletí* (30 de mayo de 1979) con objeto de completar algunas omisiones, pero manteniendo la fecha, con lo que parece que persiste su ilegalidad.

(121) *Butlletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 12, 30 de noviembre de 1979.

(122) ALFONS CUÓ: «Un proyecto paralizado: el Estatuto del País Valenciano», *El País*, 25 de julio de 1979.

minio conservador) en la redacción del proyecto de Estatuto (123). Pero las dificultades se agravaron cuando en el seno del PSOE cristalizaron dos tendencias, según su grado de autonomismo, que se mostraban más o menos dispuestas a negociar con UCD. El presidente del Consell se incluía dentro de la tendencia más autonomista y más intransigente respecto al artículo 151 (124). Ello no obstante, a principios de septiembre de 1979 estuvo a punto de concluir el primer trámite autonómico a falta de la provincia de Castellón, pues 305 municipios ya habían aprobado el correspondiente acuerdo. Este importante paso no supuso un freno para la extrema derecha, que por aquellos días agredió al presidente del Consell y al alcalde de Valencia, lo que provocó a su vez un encierro de alcaldes valencianos como protesta.

En la Diada de 1979 el público volvió a ser casi tan numeroso como en 1977, pero se vio enturbiada por nuevas acciones de violencia de la extrema derecha, que agredió nuevamente al alcalde de Valencia y al presidente de la Diputación Provincial. Al mismo tiempo, se dio por concluida la iniciativa autonómica cuando al cumplirse el plazo constitucional el 97 por 100 de los municipios valencianos se había adherido al proceso.

A partir de tal fecha comenzó una lenta y engorrosa negociación en la que la derecha y la izquierda quedaron estancadas en sus posiciones. Este *impasse* conoció algún acontecimiento llamativo, como la retirada socialista del Consell y la subsiguiente dimisión de su presidente socialista, pero en la práctica la situación permaneció sin variar hasta que UCD anunció en enero de 1980 el cambio global de su política autonómica, que a diferencia de otras regiones no planteó problemas a este partido, ya que concordaba con su política desde hacía muchos meses. En cambio, socialistas y comunistas criticaron duramente esta decisión, que venía a reforzar el estancamiento en que ya estaban inmersos. Una manifestación de apoyo a la vía del artículo 151, convocada por los partidos de la izquierda, reunió a 25.000 personas solamente. Para salir de la situación, la Diputación Provincial de Valencia solicitó de los profesores del Departamento de Derecho Político de la Universidad un dictamen acerca de la posibilidad de que los

(123) Las nuevas posiciones de la derecha valenciana (UCD y grupos «anticatalanistas») están explicadas en los artículos de JOAQUÍN MUÑOZ PEIRATS: «País Valenciano: la otra autonomía», y JUAN FERRANDO: «País Valenciano: autonomía, Estatuto y referéndum», ambos publicados en *El País* los días 15 y 17 de agosto de 1979, respectivamente.

(124) Véase JOSÉ LUIS ALBIÑANA: *País Valenciano. Una perspectiva autonómica para la Constitución de 1978*, Secretaría de Organización Federal del PSOE, Madrid, 1978.

acuerdos tomados para la adhesión a la vía del artículo 151 pudieran conducirse a la del artículo 143, ya que la promulgación de la Ley Orgánica de modalidades de referéndum obligaba a regularizar muchos acuerdos que, sin apoyo del UCD, no podrían volverse a adoptar.

El dictamen (125) guarda grandes semejanzas, en contenido y conclusiones, con el que emitió el Departamento de Derecho Político zaragozano y que ya hemos comentado. Sus conclusiones apuntan a las siguientes cuestiones: *a)* la Constitución es de aplicación directa en lo que se refiere al artículo 151, por lo que la Ley Orgánica de distintas modalidades de referéndum no tiene que ser retroactiva, máxime cuando ningún precepto de esta norma lo establece; *b)* la situación del proceso autonómico valenciano se caracteriza por haberse cumplido la primera fase de su tramitación, por lo que es procedente convocar el referéndum de ratificación de la iniciativa; *c)* no es posible reconvertir los acuerdos municipales por la vía del artículo 151 hacia el artículo 143 porque la iniciativa autónoma se agota con su ejercicio, y *d)* si el Gobierno no procediera a la convocatoria de referéndum de ratificación, procedería interponer los correspondientes recursos contencioso-administrativos.

A pesar de este dictamen, el presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, el diputado de UCD Emilio Attard, presentó otro dictamen que venía a sostener lo contrario (126), lo que sirvió para que el Consell, con el voto contrario del PCPV, acordara seguir la vía del artículo 143. En congruencia con esta resolución, el presidente del Consell —igual que hizo el presidente de la Diputación General de Aragón— entregó todo el expediente autonómico al ministro de Administración Territorial y solicitó de éste la acreditación de la iniciativa.

Dentro del estancamiento, socialistas y comunistas presentaron sendos borradores de Estatuto por la vía del artículo 151, que sólo tuvieron efecto testimonial a causa de la intransigencia de UCD. A finales de julio de 1980 comenzó, sin embargo, a atisbarse una actitud algo más conciliadora por parte del partido del Gobierno, que designó incluso una comisión negociadora para establecer contactos con la oposición, pero esta voluntad se resquebrajó cuando UCD hizo público un anteproyecto de Estatuto de escaso contenido autonómico, que fue rechazado por la izquierda. Más posibilidades de entendimiento ofrecía la proposición de ley del grupo parla-

(125) LLUIS AGUILÓ LÚCIA, VICENTA BOSCH PALANCA, VICENT FRANCH I FERRER, MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA y ROSA RIPOLLÉS SERRANO: *Informe sobre la situación del proceso autonómico del País Valenciano*, Valencia, 5 de marzo de 1980.

(126) No hemos tenido acceso a ese dictamen, del que informamos a partir de la reseña que proporcionó *El País* de 16 de marzo de 1980.

mentario comunista para modificar la Ley Orgánica de modalidades de referéndum, pero no llegó a prosperar en el Congreso de los Diputados. Y, como en otras tantas ocasiones, en el mes de noviembre se anunció la posibilidad de desbloquear la situación, a cuyo objeto comenzaron nuevas conversaciones entre UCD y PSOE, con la protesta del PCPV por su marginación. Pero en diciembre se observó, como siempre, una nueva paralización de la negociación, que los socialistas criticaron en tonos sumamente amargos (127) y al comienzo del nuevo año no se perciben signos de que la situación vaya a cambiar.

El caso valenciano, como el aragonés, muestra con gran claridad las contradicciones de la política de desarrollo autonómico, las debilidades jurídico-constitucionales sobre las que se asienta y las dificultades de algunos partidos, tanto a nivel de su dirección estatal como local, para asumir inequívocamente el contenido descentralizador del texto constitucional.

2.2.15. *Provincias que no han iniciado el proceso autonómico.* Al terminar la redacción de estas notas, tres provincias españolas —Baleares, Madrid y Navarra— no han iniciado el proceso autonómico. Las tres, sin embargo, se encuentran en situación política distinta. Mientras en Baleares hace mucho tiempo que se está negociando, dentro del Consell General Interinsular, el proyecto de Estatuto, y se ha acordado no hacer efectiva la iniciativa hasta que se cuente con un texto aprobado por todas las fuerzas políticas, en Madrid sólo ha habido negociaciones y propuestas a un nivel muy primario. Navarra, por su parte, se encuentra ante una problemática doblemente compleja, tanto por su polémica en torno a la integración en el País Vasco como por las peculiaridades jurídicas derivadas de la disposición transitoria cuarta de la Constitución. Por eso, si en los próximos meses tiene lugar un cambio de la situación actual, tendremos ocasión de analizar más pormenorizadamente el *iter* autonómico de estas provincias desde sus inicios.

2.3. *La política y el Derecho autonómico elaborados por el Estado*

Desde la promulgación de la Constitución hasta el final de 1980, la normativa autonómica del Estado tiene, como hemos visto hasta ahora,

(127) ALFONS CUCÓ: «Reflexions autonòmiques», *Diario de Valencia*, 18 de diciembre de 1980; JOSÉ LUIS ALBIÑANA: «El 'caso' valenciano, todavía», *El País*, 12 de diciembre de 1980.

naturaleza predominante sectorial. Las preautonomías se regulan una por una, sin acomodarse excesivamente a un modelo organizativo previo, aunque en la práctica resulten bastante semejantes los sistemas de cada nacionalidad o región. Pero lo característico de este período es la carencia de normas generales sobre el título VIII de la Constitución. Dada la minuciosidad del texto constitucional no creo, a mi juicio, que fuera necesario ni conveniente una norma legislativa que desarrollara el título referido, aunque es evidente que las dificultades habidas en la tramitación de algunos procesos hubiera aconsejado la adopción por vía de reglamento de algunas normas procedimentales, particularmente acerca de la acreditación de los requisitos exigidos por la Constitución. Ello sólo se hizo, y tardíamente, con la Ley Orgánica de modalidades de referéndum.

A lo largo de 1979 sólo se puede señalar, como normas de cierto contenido autonómico, las normas reglamentarias para la tramitación parlamentaria de los proyectos de Estatuto y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Antes de analizarlas sucintamente conviene hacer referencia a la regulación de la enseñanza del ordenamiento constitucional en los planes de estudio de bachillerato y formación profesional de primer grado, cuya Ley reguladora, la 19/1979, de 3 de octubre (128), establece que junto al estudio de la Constitución se enseñará el desarrollo estatutario de las nacionalidades y regiones que tengan aprobado Estatuto de autonomía. Esta ley se complementa con dos circulares de la Dirección General de Enseñanzas Medias, las números 4 y 5, ambas de 20 de septiembre de 1979 (129), que señalan que en los territorios correspondientes a una determinada Comunidad Autónoma, el profesor prestará atención al desarrollo estatutario de esa Comunidad.

Cuando entraron en el Congreso de los Diputados los proyectos de Estatutos del País Vasco y de Cataluña, hubo que establecer unas normas especiales para su elaboración, pues la tramitación señalada por el artículo 151.2.2.º de la Constitución se levanta sobre una figura parlamentaria especial. Esta tramitación no estaba prevista en el Reglamento Provisional del Congreso aprobado el 17 de octubre de 1977, por lo que fue preciso complementarlo con un texto procedimental *ad hoc*. A tal fin, se designó una ponencia que elaboró tales normas (130), para las que presentaron enmiendas los grupos parlamentarios comunista, socialista del Congreso, So-

(128) *BOE*, núm. 240, 6 de octubre de 1979.

(129) *Boletín Oficial del Ministerio de Educación Nacional. Colección legislativa*, número 10, octubre de 1979.

(130) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie H, núm. 5-1, 26 de mayo de 1979.

cialistas de Catalunya y Minoría Catalana. Las normas fueron aprobadas en la sesión del 30 de mayo de 1979 (131) y tiene interés destacar los siguientes aspectos: 1) la Mesa de la Cámara examina los proyectos «al solo efecto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos», y si éstos no se cumplieran la Mesa devolverá el proyecto para su subsanación. En caso de discrepancia, decide el Pleno del Congreso; 2) los proyectos elaborados según los artículos 143 y 144 de la Constitución se tramitan como Leyes Orgánicas; 3) los proyectos elaborados según el artículo 151 no se tramitan con enmiendas, sino con «motivos de desacuerdo»; 4) en el plazo de dos meses desde que acabó la presentación de motivos de desacuerdo, se realizará la discusión conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios, que designarán dos ponencias para trabajar conjuntamente y proponer un texto; 5) los textos, después de su discusión, se someterán a votación separada de la Comisión y la delegación de la Asamblea; 6) en la votación final, si hay acuerdo entre la Comisión y la delegación, el proyecto queda aprobado; en caso de desacuerdo, se tramitará como ley, en la forma establecida por el artículo 151.2.5.º de la Constitución. Después de estas normas, la presidencia del Congreso y la del Senado emitieron sendas resoluciones (132) para fijar el procedimiento de votación final del proyecto.

Dentro del año 1979, la norma estatal que más incidencia ha tenido sobre la descentralización política es la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitución (133). Esta Ley afecta a las Comunidades Autónomas en los artículos 2, 10, 28, 59 a 72, 76, 77 y 79. Regula los conflictos constitucionales entre las Comunidades y el Estado o de las Comunidades entre sí, la impugnación de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas y, por último, el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de autonomía. Son tres cuestiones de distinta naturaleza que vamos a analizar brevemente.

Quizá la más importante de estas tres sea la regulación de conflictos

(131) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie H, núm. 5-II, 8 de junio de 1979.

(132) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie H, núm. 18-I, 28 de noviembre de 1979, y *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, I Legislatura, serie I, núm. 30, 7 de diciembre de 1979.

(133) Acerca del Tribunal Constitucional existe una extensísima bibliografía que sería engorroso reproducir. Baste citar, por todos, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, y JOSÉ ALMAGRO NOSETE: *Justicia constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, Imprenta Artigrafía, Madrid, 1980.

constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. En desarrollo del artículo 161.1.c) de la Constitución, el capítulo II del título IV de la Ley Orgánica (arts. 60 a 72) tipifica dos modelos conflictuales: los positivos y los negativos. Los *conflictos positivos* son aquellos que promueve el Gobierno o el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma cuando considera que una disposición, acto, resolución, emanados de una Comunidad (si lo aprecia el Gobierno) o del Estado o de otra Comunidad (si lo aprecia el ejecutivo autonómico) no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía, las Leyes Orgánicas o la legislación ordinaria. Hay que señalar que esta última referencia a las leyes es distinta según que el conflicto sea suscitado por el Gobierno o por la Comunidad. En el primer caso la contravención tiene que ser respecto a una Ley Orgánica y en el segundo puede serlo también respecto a una ley ordinaria. Aparentemente, esta distinción podría ir encaminada a respetar el principio de competencia en la creación de las fuentes del Derecho, pero, a mi juicio, su alcance es algo superior a causa de que lo que está fijando es la protección de la competencia de las Comunidades frente a la legislación estatal ordinaria, del estilo de las denominadas «leyes horizontales», de las que se habló en ciertos momentos (134). Otra diferencia que se percibe según el órgano legitimado para la impugnación es, como señala Almagro Nosete, que el Gobierno puede impugnar «todo acto de atribución indebida de competencias (que) lesiona, perjudica o perturba las que corresponden a otro titular de las mismas» (135), mientras que la Comunidad sólo está legitimada para impugnar los actos, disposiciones o resoluciones que afecten a su competencia.

Estas diferencias se proyectan también en el procedimiento de impugnación. El Gobierno puede impugnar directamente la disposición ante el Tribunal Constitucional y, potestativamente, suspenderla, a reserva de que el Tribunal la ratifique o la levante, en los términos del artículo 161.2 de la Constitución. Por el contrario, la Comunidad no puede acudir al Tribunal hasta que haya intentado sin efecto lo que la doctrina denomina «conciliación», es decir, el requerimiento para que la disposición impugnada

(134) En contra de esta interpretación se pronuncia TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: «El bloque de la constitucionalidad y los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas», su opúsculo *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*. Civitas, Madrid, 1981, págs. 97-120; GONZÁLEZ PÉREZ y ALMAGRO (*ops. cit.*) no han dado importancia a esta diferencia terminológica que sí a lo largo de toda la Ley orgánica revela, como señala Tomás Ramón Fernández, inseguridad, en este caso específico puede responder a un criterio sumamente solvente.

(135) ALMAGRO: *op. cit.*, pág. 292.

sea derogada. En este caso, cuando se inicia el procedimiento se puede solicitar del Tribunal la suspensión del acto o norma recurridos, que aquél acuerda libremente.

Los *conflictos negativos* tienen una doble tipología, según la impugnación sea promovida por un particular o por el Gobierno (136). Los particulares pueden promover el procedimiento si la Administración declina su competencia para resolver una pretensión, tanto si el órgano requerido es estatal o autonómico. Tras la declinación, el particular ha de agotar la vía administrativa y si su pretensión no es admitida, formular la reclamación ante el Tribunal Constitucional. Algún autor, como Almagro Nosete, ha criticado acertadamente la necesidad de agotar la vía administrativa, por considerar que supone una dilación grave y equipara inútilmente este procedimiento al recurso contencioso-administrativo (137).

El conflicto negativo que puede plantear el Gobierno enlaza con el anterior y, en cierto modo, es el trámite previsto para materializar la respuesta positiva del Gobierno al supuesto anterior, aunque tiene la particularidad de que se puede suscitar sin la existencia previa de una pretensión de un particular. Con o sin esta pretensión previa, el conflicto puede ser planteado por el Gobierno cuando ha requerido, con resultado negativo, a una Comunidad Autónoma para que ejercite atribuciones propias de su competencia, y es precisamente la ausencia de competencias estatales lo que caracteriza a este procedimiento.

Junto a la función de resolución de los conflictos competenciales, el Tribunal tiene otra función, derivada del artículo 161.2 de la Constitución y que se expresa en los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica (título V). En estos artículos se regulan las impugnaciones de las disposiciones sin fuerza de ley y las resoluciones de las Comunidades por el Gobierno. Este procedimiento impugnador se tramita de la misma manera que los conflictos de competencia positivos y produce la suspensión del objeto impugnado hasta que el Tribunal resuelva levantarla. Resulta, a mi juicio, sumamente criticable este título V, pues su deficiente redacción nos obliga a preguntarnos por los motivos en los que puede basarse la impugnación. Se puede seguir el acertado razonamiento de Almagro Nosete, que cree descubrir que estos motivos sólo pueden versar sobre cuestiones amparadas directamente en la Constitución, pues de lo contrario se atribuiría al Tribunal

(136) Acerca del uso incorrecto de esta terminología, véase JOSÉ BERMEJO VERA: «La función resolutoria de los conflictos constitucionales negativos por parte del Tribunal Constitucional», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, número 26, julio-septiembre de 1980, págs. 349-366.

(137) ALMAGRO: *op. cit.*, pág. 309.

Constitucional una función contencioso-administrativa fácilmente politizable por el Gobierno (138). En todo caso, se trata de un título ambiguo que no beneficia nada a la seguridad jurídica.

Finalmente, la Ley Orgánica regula cuestiones autonómicas en su artículo 79, dedicado al recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatuto y de leyes orgánicas. Se trata, a pesar de su ubicación, de una variante del recurso de inconstitucionalidad, pues puede ser suscitado por aquellos que están legitimados para interponer aquél. Probablemente esté acertada una parte de la doctrina que analiza este procedimiento con muchas reservas. Así, para González Pérez estamos ante una figura de control anómala porque se ha interpretado abusivamente el artículo 161.1. d) de la Constitución y se ha establecido un procedimiento de control previsto sólo para los tratados internacionales (139). Almagro Nosete entiende que no es posible deducir este recurso de la *mens legislatoris* (140). Rubio Llorente y Aragón Reyes, en fin, reconociendo algún valor práctico a este procedimiento, nos introducen con acierto en la función legislativa «negativa» que se atribuye al Tribunal Constitucional, con la proyección política que ello conlleva, como es la obstrucción parlamentaria (141).

Este procedimiento se inicia dentro de los tres días siguientes al establecimiento del texto definitivo del proyecto de Estatuto, antes de que se someta a referéndum —si el proyecto se tramita de acuerdo con el artículo 151—. Si la tramitación se realiza según el artículo 143, el proyecto definitivo es aquel que resulta del pronunciamiento último del Congreso tras las enmiendas propuestas por el Senado, en su caso. La declaración de inconstitucionalidad deberá concretar artículos y la tramitación no proseguirá hasta la modificación o supresión de aquéllos. Lo curioso de este recurso es que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional no prejuzga ulteriores recursos, como resultaría lógico.

Como puede observarse, en virtud de la Ley Orgánica que regula su existencia y régimen jurídico, el Tribunal Constitucional ha adquirido una posición auténticamente decisiva en el proceso de descentralización autonómica. Si, como señala algún autor, el Tribunal se ve abocado a configurarse como Tribunal de conflictos, lo que responde correctamente a la distribución territorial establecida en la Constitución (142), es preciso con-

(138) *Ibidem*, pág. 337.

(139) GONZÁLEZ PÉREZ: *op. cit.*, pág. 269.

(140) ALMAGRO: *op. cit.*, págs. 351-352.

(141) FRANCISCO RUBIO LLORENTE y MANUEL ARAGÓN REYES: «Justicia constitucional», en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y ALBERTO PREDIERI (dirs.): *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 839-840.

venir que la incorrecta aplicación del artículo 161.2 de la Constitución a través de los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica más el artificioso y dudosamente constitucional control previo de los proyectos de Estatuto, han configurado un conjunto de controles sobre los procesos autonómicos de naturaleza restrictiva.

A todo ello hay que señalar que, como bien ha analizado Tomás Ramón Fernández (143), el artículo 28.1 de la Ley Orgánica puede suponer una ampliación del bloque de la constitucionalidad, pues la conformidad o la disconformidad de una norma con la Constitución se tendrá en cuenta no sólo en relación con los preceptos del texto constitucional, sino también con «las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para delegar o armonizar el ejercicio de competencias de éstas». Eso permitirá, por ejemplo, que un proyecto de Estatuto pueda ser recurrido en los términos del artículo 79 de la Ley Orgánica por disconformidad con una ley ordinaria. Se trata, a mi juicio, de una restricción importante, por lo que no puedo compartir el juicio positivo que merece este giro a Tomás Ramón Fernández, dadas las mayorías tan ajustadas que se dan en nuestro Congreso de los Diputados, con lo que una ley de armonización, u «horizontal», aprobada por escaso margen de votos podría desarrollar fraudulentamente la Constitución e imponerse a una Comunidad Autónoma. Se puede decir, por todo ello, que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene preceptos preocupantes para el desarrollo autonómico.

A lo largo de 1980 tampoco se puede señalar la existencia de un *corpus* normativo extenso en lo que atañe a la descentralización autonómica. Antes de entrar en su descripción, conviene referirnos a la filosofía autonómica del Gobierno, que está muy bien reflejada en los debates políticos que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados a lo largo de ese año. Se trata de una «filosofía» que posteriormente apenas tuvo reflejo normativo, pero que resulta sobremanera interesante, y que se desgranó a lo largo de los debates motivados por la presentación de una comunicación del Gobierno sobre política general y, meses después, por la presentación de una cuestión de confianza, todo ello en la sede del Congreso de los Diputados.

(142) ENRIQUE ALVAREZ CONDE: «El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas», *Revista de Política Comparada*, núm. 3, invierno de 1980-1981, pág. 135. Se encontrará un tratamiento general de la cuestión, anterior a la Ley Orgánica, en JOSÉ BERMEJO VERA: «Cauces para la solución de los conflictos competenciales», *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio de 1979, páginas 195-220.

(143) TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *op. cit.*, *in totum*.

El primer debate se inició con una comunicación del Gobierno remitida el 16 de mayo de 1980 (144). En esta comunicación se presentan los principales objetivos del Gobierno y entre ellos aparecían, al comienzo del documento, «construir el Estado de las Autonomías», en un nuevo horizonte que no puede ocultar su complejidad y su carácter —según el documento gubernamental— «inédito». En el debate, la intervención inicial del presidente del Gobierno (145), tras destacar la importancia de la promulgación de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco y de la LOFCA, y de hacer algunas consideraciones generales, se habló fundamentalmente de dar una nueva «lectura» al título VIII de la Constitución. Esta segunda «lectura» se configuraría sobre los siguientes elementos: 1) la distinción entre las vías de ejercicio de la iniciativa autonómica de los artículos 143 y 151 ha perdido su sentido inicial, pues tenía por objeto restituir la demanda histórica de Cataluña, País Vasco y Galicia. Se trataba por ello de un procedimiento singular, pero tras cumplir esta exigencia histórica hay que desarrollar los procesos autonómicos por un procedimiento igualitario que sólo puede ser el del artículo 143; 2) la Constitución y los Estatutos de Autonomía ya promulgados resultan insuficientes para delimitar la distribución de competencias entre los poderes centrales y territoriales. Así, cobran especial relevancia las leyes sectoriales a las que se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se han convertido en una «pieza decisiva del sistema». Estas leyes sectoriales u horizontales parten de esa segunda «lectura» constitucional que da por supuesta la existencia de multitud de competencias concurrentes, más que exclusivas, de las Comunidades Autónomas y son «las que van a efectuar la delimitación precisa y definitiva con igualdad de todos»; 3) la posibilidad de que algún territorio no acceda a la autonomía y quede aislado como provincia rompería la coherencia del Estado autonómico y crearía asimetrías administrativas, lo que habría que evitar mediante el procedimiento diseñado en el artículo 144 de la Constitución; 4) la dinámica autonómica debe basarse en la gradualidad, dada la dificultad de acceder al nuevo Estado autonómico; 5) el procedimiento para delimitar la multitud de competencias compartidas «no puede dejarse simplemente a la interpretación de comisiones mixtas que difícilmente pueden alcanzar el grado de representatividad política suficiente para estas tareas», por lo que deben ser solventadas por el Parlamento del Estado.

(144) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie G, número 4-I, 28 de mayo de 1980.

(145) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 91, sesión plenaria número 91, celebrada el martes 20 de mayo de 1980.

Hay que advertir que por aquellos días se rumoreó que el profesor García de Enterría había asesorado al Gobierno para la redacción de esta parte del discurso, lo que fue desmentido por el citado profesor.

La segunda sesión del Congreso de los Diputados en que el Gobierno dio a conocer su filosofía autonomista fue la que motivó el planteamiento de la cuestión de confianza del Gobierno, el día 16 de septiembre de 1980 (146), cuando se reiteró el planteamiento presentado en el mes de mayo sin otra novedad (bastante discutida en el proceso de discusión de los proyectos de Estatuto) que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer facultades legislativas antes de celebrar elecciones mediante la constitución de órganos provisionales. Con respecto a los problemas específicos que había por entonces, los de Galicia y Andalucía, el señor Suárez anunció su voluntad de que Galicia tuviera las mismas competencias que Cataluña y el País Vasco, y, en cuanto a Andalucía, la intención del Gobierno era aplicar el artículo 144 de la Constitución para desbloquear la situación, lo que posteriormente fue ampliado por el ministro de Administración Territorial (147).

Junto a esta filosofía autonómica del Gobierno, la normativa autonómica del año 1980 se compone de cierto número de decretos y órdenes ministeriales y de unas pocas leyes que directa o indirectamente van destinadas a regular esta materia. La más importante de estas normas es sin duda la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la LOFCA (148), tanto por su importancia intrínseca como por ser, hasta ahora, la única ley sectorial u «horizontal» del ordenamiento autonómico, si bien hay que destacar dos rasgos definitorios importantes: que es Ley Orgánica y que está prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.

La LOFCA debe vincularse, en cuanto a su origen, a la Ley 26/1979, de 19 de octubre (149), de creación del Fondo de acción de urgencia para compensar desequilibrios regionales. No se trata, como coincide la doctrina, del mismo Fondo previsto en la Constitución y que luego aparecerá en la Ley (150), pero contiene al menos una de las ideas motrices de la LOFCA,

(146) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, sesión plenaria núm. 109, celebrada el martes 16 de septiembre de 1980.

(147) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 110, sesión plenaria núm. 110, celebrada el miércoles 17 de septiembre de 1980.

(148) *BOE*, núm. 236, 1 de octubre de 1980.

(149) *BOE*, núm. 255, 24 de octubre de 1979.

(150) JAVIER LASARTE: «Fondo de acción urgente para compensar desequilibrios regionales: crónica parlamentaria», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 4, julio-diciembre de 1979, págs. 249-280.

que es la distribución territorial de recursos públicos para compensar desequilibrios sociales y económicos (151).

La LOFCA, como auténtica ley sectorial que recoge el ya citado principio del artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contiene una primera cláusula de ampliación de la competencia estatal más allá de los Estatutos, según establece el artículo primero. De cierta importancia —por repetirlo los proyectos de Estatuto— son los principios de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades en el Estado. A continuación, se establece el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, de carácter consultivo, en el que están representadas las Comunidades. El capítulo II de la Ley Orgánica, siguiendo el artículo 157 de la Constitución, establece la relación de recursos económicos de las Comunidades Autónomas, donde destaca ante todo los de origen estatal, pues los recursos propios resultan sumamente reducidos si bien queda a salvo su potestad tributaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. A continuación se regula el Fondo de Compensación Interterritorial, que distribuirán las Cortes Generales y que se dotará con una cantidad anual no inferior al 30 por 100 de la inversión pública aprobada en los presupuestos generales del Estado, distribuyéndose de acuerdo con los criterios que establece el artículo 16 de la Ley Orgánica. Finalmente, el artículo 17 establece las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, lo que tiene gran importancia habida cuenta que si bien estas competencias son consustanciales a toda Comunidad Autónoma y así se establece en el artículo 156 de la Constitución, carecían de tratamiento en el artículo 148 de la misma.

Bástenos señalar unas cuantas notas que enmarquen las valoraciones de la doctrina sobre la doctrina de la LOFCA. Por una parte, se han destacado que se trata de un sistema descentralizador del gasto, más que del ingreso, que se sitúa muy lejos de los modelos descentralizadores más conocidos (152), lo que no permite programar una política descentralizada de inversiones, si bien una parte de la doctrina dice que ese es el criterio

(151) Como aportación más reciente al tema de los desequilibrios regionales, véase el interesante del SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE BILBAO: «Flujos monetarios regionales y balanza de pagos», *Situación*, año 8, núm. 7, diciembre de 1980, págs. 18-49.

(152) «Comentarios al proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas», *Situación*, año 7, núm. 9, octubre de 1979, págs. 38-40. Véase también BRAULIO MEDEL CÁMARA: «El sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas. El proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y los Estatutos de autonomía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. II extr. 1980, págs. 151-548.

fijado por la Constitución al establecer el principio de unidad financiera (153). En segundo lugar, dado el silencio constitucional, el Fondo queda directamente incluido en el presupuesto general del Estado, lo que permite una mayor transparencia de su distribución (154). El Fondo, sin embargo, ha provocado inquietud porque la nivelación interterritorial que implica puede mermar las dotaciones presupuestarias ordinarias mediante su compensación (155).

Junto a la LOFCA, la norma que más trascendencia ha tenido para el proceso centralizador ha sido la también Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum (156). De esta Ley, los artículos 8.º, 9.º y 10 y la disposición transitoria segunda se dedican a los referéndums autonómicos previstos en el artículo 151 de la Constitución en los términos siguientes: 1) la iniciativa autonómica se acredita mediante la elevación de los acuerdos al Gobierno, haciendo constar que tal facultad se ejercita en los términos del artículo 151 de la Constitución y con las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local; 2) si se cumplen todos esos requisitos, el Gobierno declarará acreditada la iniciativa autonómica y convocará el referéndum en el plazo de cinco meses; 3) si en una o en varias provincias fuera rechazada la iniciativa, el procedimiento podrá seguirse en las restantes siempre que sean limítrofes y lo acuerde la Asamblea de Parlamentarios, pero en lugar de seguir el procedimiento previsto en el artículo 151.2.2.º, se tramitará como Ley Orgánica; 4) si el referéndum es rechazado, por el contrario, en todas o en la mayoría de las provincias, la iniciativa no podrá repetirse en el plazo de cinco años, aunque las provincias que lo hubieran aceptado podrían proseguir el proceso autonómico; 5) los procedimientos de iniciativa autonómica que no cumplieren los requisitos fijados en el punto primero tendrían un plazo de setenta y cinco días para subsanar los defectos de forma en los que se hubiera incurrido.

Como puede observarse al comparar estos artículos con el 151 del texto

(153) Consultar, por todos, RAFAEL ENTRENA CUESTA: «Artículo 156», en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 1669.

(154) FERNANDO PÉREZ ROYO: «La financiación de las Comunidades Autónomas y el Fondo de Compensación Interterritorial», *Nuestra Bandera*, núm. 102, enero-febrero de 1980, pág. 36.

(155) F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y A. LÓPEZ NIETO: «El Fondo de Compensación Interterritorial: inquietudes sobre un proyecto de ley», *Revista de Estudios Regionales*, núm. II, extr. 1980, págs. 549-582. Tiene interés el excelente trabajo de JOSÉ CAZORLA: «Bases para una distribución del Fondo de Compensación Interterritorial», en el mismo número de la citada Revista, págs. 583-598.

(156) *BOE*, núm. 20, 23 de enero de 1980.

constitucional, la Ley Orgánica venía a recrear este precepto, al prever las consecuencias del rechazo del primer referéndum (que la Constitución no previó) y, sobre todo, introdujo la penalización de suspender la iniciativa durante cinco años, lo que resultaba sumamente discutible. Como es sabido, estas preocupantes modificaciones enconaron posteriormente la situación de Galicia y Andalucía, como ya se ha referido en este trabajo (a esas partes nos remitimos, con la bibliografía allí presentada) y para subsanarlo hubo que modificar la propia Ley Orgánica a través de la Ley del mismo rango 12/1980, de 16 de diciembre (157), que posibilitó la «repesca» de Andalucía, como ya se ha explicado.

Dentro de este bloque electoral, por último, la Ley 14/1980, de 18 de abril, que regula el régimen de encuestas electorales (158) es de aplicación a las elecciones autonómicas.

En cuanto a la adaptación de la Administración estatal a la descentralización autonómica, hay que destacar el Real Decreto 2237/1980, de 26 de septiembre, que crea la Comisión Delegada del Gobierno para la política autonómica (159), cuya misión es coordinar las actuaciones del Gobierno en política autonómica. Esta formada, como miembros permanentes, por los ministros de Hacienda, Interior, Presidencia, Economía y Comercio y Administración Territorial (más dos ministros adjuntos ya desaparecidos) y tiene como órgano de estudio la Comisión Interministerial del Desarrollo Autónomo. Esta medida se complementó con el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, que fija las normas de actuación de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (160), cuya naturaleza negativa ya hemos mostrado al tratar de Cataluña y del País Vasco. Finalmente, el bloque administrativo se cierra con el Real Decreto 2545/1980, de 21 de noviembre, que regula los derechos y régimen de Seguridad Social de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas (161), al que también nos hemos referido al estudiar las Comunidades catalana y vasca.

En el área económica, además de la LOFCA, hay que señalar algunas normas de menor importancia. Así tenemos el Real Decreto-ley 5/1980, de 19 de mayo (162) que concede una bonificación de hasta el 95 por 100 de las cuotas del Impuesto sobre Sociedades que correspondan a los rendimientos de los empréstitos emitidos en el extranjero por el Estado, las Co-

(157) *BOE*, núm. 308, 24 de diciembre de 1980.

(158) *BOE*, núm. 100, 25 de abril de 1980.

(159) *BOE*, núm. 254, 22 de octubre de 1980.

(160) *BOE*, núm. 254, 22 de octubre de 1980.

(161) *BOE*, núm. 283, 25 de noviembre de 1980.

(162) *BOE*, núm. 122, 21 de mayo de 1980.

comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En cambio, la Ley 32/1980, de 21 de junio, que regula el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (163), aunque no ofrece dudas que sus excepciones alcanzan a las Comunidades Autónomas (artículo 37) no llega a citarlas como tal, refiriéndose simplemente a las Administraciones Públicas Territoriales.

De carácter económico, asimismo, son las siguientes normas: la Resolución de la Dirección General de Producción Agraria de 16 de junio de 1980 sobre el tratamiento obligatorio de la «mosca de la fruta» (164) que encomienda a los Servicios de Protección Vegetal de las Comunidades Autónomas la organización, dirección y ejecución del tratamiento de frutales afectados; el Real Decreto 1843/1980, de 24 de julio, de creación de la Junta Coordinadora de Extensión Agraria (165), que prevé la incorporación voluntaria de las Comunidades Autónomas para lograr mayor coordinación en esta materia; y la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 17 de octubre de 1980 (166) que reestructura los servicios del Estado de carreteras y caminos de Cataluña, mediante la cual se organiza una Demarcación de Carreteras sometida jerárquicamente al Gobernador General de Cataluña (*sic*).

Mayor importancia, dentro de este ámbito socioeconómico, tienen las previsiones que en materia autonómica contiene el Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo) (167), concretamente en sus artículos 37.2, 83.2, 87.2 y disposición adicional segunda; de estos preceptos el más importante es el 87.2, que fija la legitimación para negociar convenios. En los de ámbito superior a la empresa, la legitimación es, como mínimo, el 10 por 100 de representantes en esa unidad territorial, pero el Estatuto introduce una excepción que resultó muy criticada durante la tramitación parlamentaria por el PNV y que consiste en exigir, en el ámbito estatal, que las entidades sindicales o empresariales de una Comunidad Autónoma ostenten una representación del 15 por 100, con la excepción de las que estén confederadas en el Estado, en cuyo caso ese tope desciende al 10 por 100 (168), con lo que algunos sindicatos de implantación regional, como ELA-STV, pueden quedar excluidos de la negociación estatal. La disposición adicional

(163) BOE, núm. 154, 27 de junio de 1980.

(164) BOE, núm. 157, 1 de julio de 1980.

(165) BOE, núm. 223, 16 de septiembre de 1980.

(166) BOE, núm. 251, 18 de octubre de 1980.

(167) BOE, núm. 64, 14 de marzo de 1980.

(168) Véase MANUEL ALONSO OLEA: *El Estatuto de los Trabajadores. Texto y comentario breve*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 267-271.

sexta responde al mismo criterio a la hora de ostentar representación institucional ante la Administración pública u otras entidades y organismos de carácter nacional. Junto a estos dos preceptos, el 83.3 incluye entre las unidades de negociación a las Comunidades Autónomas, y el 37.2 atribuye a éstas competencia (de ejecución) para fijar el calendario de fiestas laborales, con sujeción al número de días que fije el Estatuto.

Otra norma de carácter laboral con incidencia en las Comunidades Autónomas es el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto legislativo 1568/1980, de 13 de junio (169), cuyo artículo 64 amplía a las Comunidades Autónomas la reclamación administrativa previa a la vía judicial, como ya estaba fijado para el Estado y las Corporaciones Locales.

Por último, otras normas estatales con proyección autonómica son: a) en el ámbito del Derecho civil, la circular de la Dirección General de los Registros y el Notariado de 6 de noviembre de 1980 (170), que estableció que el término «nacionalidades» que contiene el artículo segundo de la Constitución modifica el contenido del artículo 12 del Reglamento del Registro Civil, pues no se puede referir ya a la nacionalidad española o extranjera de los interesados sino a la especial condición política de algunos ciudadanos españoles, de modo que los asientos del Registro Civil habrán de consignar, si así lo han declarado los interesados, su nacionalidad o regionalidad autonómica. Pero esta importante circular fue rectificada —por evidentes motivos políticos— por la de 26 de noviembre del mismo año (171) que volvía a reducir el término «nacionalidad» al carácter de español o extranjero del interesado (172); b) en conexión con estos polémicos temas, el Real Decreto 2335/1980, de 10 de octubre (173), sobre uso de la bandera de España en buques nacionales, determinó que las banderas y enseñas reconocidas en los Estatutos de Autonomía se podrán izar en puertos nacionales y aguas interiores, pero siempre que ondee al mismo tiempo la

(169) *BOE*, núm. 182, 30 de julio de 1980.

(170) *BOE*, núm. 272, 12 de noviembre de 1980.

(171) *BOE*, núm. 286, 28 de noviembre de 1980.

(172) Sobare esta cuestión, véase, desde la perspectiva iusinternacionalista, PALOMA ABARCA: «Nacionalidad y extranjería en la nueva Constitución», y JOSÉ ANTONIO TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE: «El Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», ambos trabajos publicados en TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (coord.): *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED, Madrid, 1978, vol. II, páginas 349-392 y 163-194, respectivamente. Véase también RAFAEL ENTRENA CUESTA: «Artículo 2», en el volumen colectivo *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 40-49.

(173) *BOE*, núm. 262, 31 de octubre de 1980.

bandera española y que sus dimensiones no sean superiores a un tercio del área de ésta; c) en materia de radiotelevisión, por último, el Estatuto de Radiodifusión y Televisión, aprobado por Ley 4/1980, de 10 de enero (174) prevé en su artículo 2.º la concesión a las Comunidades Autónomas, previa autorización mediante ley de las Cortes Generales, de la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de la Comunidad. Su organización y control parlamentario se organizará a través de lo previsto en el propio Estatuto y en la legislación autonómica.

Esta es toda la normativa estatal sobre Comunidades Autónomas emitida desde la sanción de la Constitución hasta el 1 de enero de 1981. Dadas las irregularidades y vicisitudes que han acompañado al proceso autonómico, esta normativa no se puede considerar de forma negativa. A falta de un análisis más detallado, para el que no hay espacio, se puede destacar la importancia de la LOFCA, no tanto por su contenido como por su importancia en la ordenación estatal de la descentralización. El resto de las normas, dirigidas generalmente a regular materias muy diversas en cuanto a su importancia, tienen el interés de partir de la base del nuevo modelo de organización territorial del Estado.

3. LA DESCENTRALIZACION POLITICA EN LOS MUNICIPIOS Y EN LAS PROVINCIAS

Después de la Ley de Elecciones Locales de 1978, la adaptación del poder local a los supuestos democráticos y autonómicos fijados por la Constitución, requería la promulgación de una nueva Ley de Régimen Local. Todo lo que partiera de la legislación del régimen anterior podía encajar muy difícilmente en los nuevos presupuestos políticos. Por eso lo más destacable —y más grave— de la normativa local es la ausencia de una nueva Ley, que al acabar 1980 no se ha remitido aún a las Cortes.

Por eso puede decirse que en este campo la actividad normativa ha resultado de muy escasa importancia, y dirigida además fundamentalmente a cubrir algunos huecos de la antigua legislación o, en su caso, a modificar aspectos particularmente negativos de ésta, que resultaban totalmente incompatibles con el marco democrático que se estableció tras las elecciones locales de abril de 1979. Por ello no tiene mayor interés recoger exhaustiva-

(174) BOE, núm. 11, 12 de enero de 1980.

mente la normativa producida, limitándonos a recoger los aspectos más notables de ésta.

En el plano orgánico, hay algunas normas que conviene destacar. Tenemos, en primer lugar, dos resoluciones de la Dirección General de Administración Local, emitidas, respectivamente, el 11 de abril y el 25 de mayo de 1979 (175). La primera intentaba establecer los criterios de interpretación para la uniformidad en la constitución de las nuevas Corporaciones locales, y la segunda fijaba criterios de interpretación de la normativa vigente en materia de funcionamiento de las Corporaciones. Ambas resoluciones deben analizarse con detenimiento.

La primera se produjo, según su breve exposición de motivos, para sentar criterios uniformes en la constitución de las Corporaciones, dadas las muchas dudas suscitadas. A tal fin, se establece que la Comisión Permanente de los Ayuntamientos estará formada por el alcalde y un tercio de los miembros de la Corporación, que la Comisión de Gobierno de las Diputaciones Provinciales se formará con el presidente y un quinto de los diputados, y que la designación concreta de unos y otros se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.4.b) de la Ley de Elecciones. El artículo cuarto de la resolución establece que todos los miembros de la Comisión Permanente tendrán la consideración de tenientes de alcalde.

La segunda resolución, establece que cuando la Ley de Elecciones Locales establece que las sesiones serán públicas sólo se refiere a los Plenos, pues el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales determina que las sesiones de la Comisión Permanente serán a puerta cerrada. Dentro del régimen de sesiones, la resolución recuerda que el público asistente no puede participar en las sesiones y que se han de celebrar en la Casa Consistorial.

El problema, insuficientemente regulado en la Ley de Elecciones Locales de si la renuncia al cargo de alcalde supone el cese de concejal, es resuelto —correctamente— de forma negativa, pues una renuncia no supone la otra (176). Establece también que la renuncia de los concejales ha de realizarse ante la propia Corporación y, en cuanto a los tenientes de alcalde, ratificando la resolución anterior, ordena que no podrán serlo aquellos concejales que no sean miembros de la Comisión Permanente, evitándose también que se dé alguna confusión entre las atribuciones de los distintos órganos municipales.

(175) BOE, núm. 88, 12 de abril de 1979; núm. 129, 30 de mayo de 1979.

(176) LUIS COSCULLUELA y SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Las elecciones municipales (comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio)*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1979.

Estas dos resoluciones suscitaron las lógicas desconfianzas entre muchas Corporaciones, pues se pensó que, al margen de algunas puntualizaciones necesarias, la Dirección General de Administración Local trataba de salir al paso —por un procedimiento normativo tan dudoso como son las resoluciones circulares— de las prácticas democráticas con que las nuevas Corporaciones trataban de suplir la obsolescencia de la antigua legislación. De hecho, en muchas Corporaciones no fueron obedecidas.

Otras dos normas de importancia fueron el Real Decreto 1111/1979, de 10 de mayo, sobre el empleo de lenguas en las actuaciones de las Corporaciones (177) y el importante Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, que dejó sin efecto algunos procedimientos de tutela (178). El primero autorizó el uso de la lengua castellana y propia de cada región o nacionalidad, redactándose en castellano y en la otra lengua las actas, convocatorias, ordenanzas y reglamentos, etc., si así lo acordara la Corporación, así como en los debates de los órganos colegiados. El segundo Decreto dejó sin efecto los procedimientos de tutela que tenían las Corporaciones Locales en materia de honores y distinciones, régimen jurídico, disposición de bienes propios o incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo, administración y aprovechamiento de bienes, adquisición de bienes y derechos, y aprobación de servicios locales. Ambos Decretos (especialmente el segundo) requerirían un comentario monográfico, pero hay que decir que han sido las dos normas más progresivas de la Administración Local, aunque quizá resultaran insuficientes.

Cierta importancia tuvo, asimismo, el Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio (179), que estableció medidas urgente de financiación de las Corporaciones Locales. Tras una larga e interesante exposición de motivos, esta norma ordenó actualizar los valores catastrales de la Contribución Territorial Urbana, se derogaron algunas exenciones de la misma, se aumentaron la licencia fiscal del Impuesto Industrial y la licencia fiscal de Profesionales y Artistas, el Impuesto Municipal sobre Radicación y el de Gastos Suntuarios y se aumentó el impuesto que grava la gasolina, además de fijar algunos criterios de elaboración presupuestaria. Como en los casos anteriores, esta norma no fue totalmente bien acogida por las Corporaciones, por entender que la impopularidad que recaería sobre las nuevas Corporaciones no era responsabilidad de éstas, pero en todo caso supuso un alivio a la angustiosa situación de las Haciendas locales (180).

(177) *BOE*, núm. 115, 14 de mayo de 1979.

(178) *BOE*, núm. 168, 14 de julio de 1979.

(179) *BOE*, núm. 176, 24 de julio de 1979.

(180) Véase, al respecto, XAQUÍN ALVAREZ CORBACHO: «Límites y deficiencias en

Igual importancia tuvo el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio (181) sobre asignaciones y compensaciones de los miembros de las Corporaciones Locales. Aunque, asimismo, insuficiente y de no siempre fácil aplicación, este Decreto vino a acabar con el principio, presente en la Ley, de la gratuidad de los cargos municipales, lo que resultaba anacrónico e injusto. Pero si bien estableció asignaciones fijas para los alcaldes y presidentes de Diputación, los concejales y diputados provinciales sólo pudieron gozar de gastos de representación y dietas, aunque todo ello respetando la autonomía y las capacidades presupuestarias de cada Corporación.

A lo largo de 1980, la ausencia de la Ley de Régimen Local impidió que los Ayuntamientos se adaptaran al nuevo régimen democrático y autonómico en toda su profundidad. La normativa local por ello hubo de tener necesariamente menor importancia. Se puede citar, sin embargo, la resolución de la Dirección General de Administración Local de 17 de enero de 1980 (182) que esclarece algunas dudas surgidas sobre el supuesto de pérdida del cargo de concejal, en el sentido de que la Corporación no tiene libertad para aceptar o denegar la renuncia. También se puede recordar la Ley 9/1980, de 14 de marzo (183), que permitió a los funcionarios públicos que accedan a cargos electivos de las Corporaciones Locales acogerse a la situación de excedencia especial.

Mayor importancia tuvieron asimismo algunas normas de carácter financiero y económico. Hay que destacar el Real Decreto 1365/1980, de 13 de junio (184), que creó los Consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales, como buen ejemplo de la colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales. Igualmente hay que destacar la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, sobre régimen de los montes vecinales en mano común (185), que requeriría, por su importancia, un comentario monográfico más extenso.

Se trata, en todo caso, de una normativa insuficiente, que ha desbrozado algunos problemas del poder local, pero que no puede hacer frente adecuadamente a los problemas de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que precisan un marco jurídico y orgánico radicalmente nuevo.

la reforma de la Hacienda municipal», *Revista de Economía y Hacienda Local*, número 26, mayo-agosto de 1979, págs. 247-263, y RAMÓN DÍAZ GARCÍA: «Cuentas públicas en las haciendas locales», *Información Comercial Española*, núm. 549, mayo de 1979, págs. 99-108.

(181) BOE, núm. 153, 27 de junio de 1979.

(182) BOE, núm. 39, 14 de febrero de 1980.

(183) BOE, núm. 76, 28 de marzo de 1980.

(184) BOE, núm. 164, 9 de julio de 1980.

(185) BOE, núm. 280, 21 de noviembre de 1980.