

# LA “ARMONIZACIÓN” DEL ESTATUTO ANDALUZ EN CORTES: ENTRE EL PROYECTO DE LOS PARLAMENTARIOS ANDALUCES Y LA LOAPA

MANUEL RUIZ ROMERO (\*)

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS ANDALUCES. III.- LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1981: LA LOAPA. IV.- EL ESTATUTO DE LA “CAUTELA”: a) *Las retribuciones de los parlamentarios*. b) *Las limitaciones en los periodos de sesiones*. c) *Las coincidencias electorales*. d) *La consideración de las Diputaciones como órganos periféricos de la Administración autonómica*. e) *La designación del Presidente de la Junta por mayoría simple*. V.- LAS MODIFICACIONES DEL ARTICULADO EN CORTES. VI.- LAS CRÍTICAS DE LOS NACIONALISTAS ANDALUCES. VII.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: DE LA LOAPA A LA LOAPILLA. VIII.- CONCLUSIONES. IX.- BIBLIOGRAFÍA.

---

(\*) Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Pablo de Olavide y miembro del *Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación* de la Junta de Andalucía (PAIDI). Colaborador honorario de la Universidad Pablo de Olavide. Becado por el Congreso de los Diputados para la realización de su tesis doctoral. Email: [mruizromero@ono.com](mailto:mruizromero@ono.com)

Nuestro agradecimiento expreso al Centro de Estudios Andaluces adscrito a la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía por su apoyo al presente trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN

El 17 de diciembre de 1981, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el Estatuto de Autonomía de Andalucía por 270 votos favorables y una abstención. El 23 lo hacía el Senado por unanimidad. Culminaba así un particular proceso para el que se perfila como vital el acuerdo político suscrito por las fuerzas políticas andaluzas con fecha 23 de octubre de 1980, el cual permitiría el desbloqueo de nuestra autonomía después de la incógnita jurídica que produjo el 28 de febrero de ese mismo año (1).

Ese día, Andalucía, de la mano de su texto articulado, emprendía la recta final hacia la formación del primer Parlamento de su historia. Aquél que le negaron durante la II República. Sin embargo, el camino hacia el autogobierno no fue fácil. La etapa preautonómica del órgano ejecutivo denominado *Junta de Andalucía*, no fue cómoda desde que comenzara su andar el 28 de abril de 1978. En su devenir, por singular, fue el único que utilizó la vía del artículo 151 de la Constitución como modalidad de acceso a la autonomía, y con él fue capaz de romper políticamente el pacto sobre las autonomías realizado entre UCD y PSOE. Andalucía llegó así a convertirse en un problema de Estado, y quizás por ello, el escenario político a que da lugar representa un antes y un después en el equilibrio de la transición.

---

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

En cualquier caso, superados los trámites constitucionales, la etapa de elaboración de la norma desde que se concreta el último de los anteproyectos –también conocido como Estatuto de Carmona–, se someterá a las fases que recoge el apartado segundo del mismo precepto aludido: redacción del anteproyecto por la Asamblea de Parlamentarios del territorio, tramitación en Cortes por el procedimiento especial de Ley Orgánica y, finalmente, ratificación del texto, primero en referéndum y después por las dos Cámaras. De esta forma, el Anteproyecto que lleva el apellido de la milenaria ciudad de los alcores se convertiría en un Proyecto de Estatuto, más tarde sometido a las modificaciones de sus representantes territoriales en la Comisión Constitucional.

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

---

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

## II. LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS ANDALUCES

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

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

---

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

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

califal (5). Cambios que supusieron las críticas de los diputados nacionalistas del PSA que observaron como PSOE y UCD propiciaron una nueva versión, modificando sustancialmente algunos aspectos en orden político y referente a la capacidad de autogobierno en la futura autonomía. Los nacionalistas, que ya fueron críticos con la flacidez competencial e identitaria del texto de Carmona, volverían a reeditar su discurso aludiendo a la existencia de un “*Estatuto recortado*” (6).

Como ha señalado el profesor Ruiz Robledo, algunas de las aportaciones del foro cordobés lo fueron para una importante mejora técnica. Otras, aún muy lejos de las pretensiones nacionalistas, fueron introducidas con una clara intencionalidad política como es el caso de los objetivos de la Junta de Andalucía, o el mayor detalle con el que se regula aspectos tales como la moción de confianza. En cambio, como también defiende el citado profesor, otras no sirvieron más que para introducir cierta confusión. Es el ejemplo de los distintos significados que se le otorga a la palabra “*Junta de Andalucía*”: unas veces como sinónimo de Comunidad Autónoma, otras como órgano colegiado e institución de autogobierno compuesta por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 24) (7). Lo cierto es que los hechos que analizamos en estos instantes del proceso, resultan todavía válidos para la reflexión reformista hoy abierta. Particularmente, por las razones que vamos a demostrar, estamos convencidos de que el estudio en profundidad del Anteproyecto de Córdoba y de sus modificaciones, significan un sustancial punto de partida para la deliberación presente de representantes y ciudadanos.

---

(5) Cabe precisar que en dicho encuentro se grabaron las sesiones y se repartieron las mismas a modo de diario de sesiones entre los participantes. Sin embargo, éstas no han sido publicadas aún cuando resultarían muy importantes para comprender la intensidad del debate y las posiciones mantenidas por las formaciones políticas. Hasta el presente sólo se conoce el Acta del citado encuentro, la cual sólo hace constar el resultado de las votaciones y las reservas mantenidas. Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, (Ed.), *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Granada, Parlamento/Comares, 2003, p. 1.625.

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

(7) A. RUIZ ROBLEDO, *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Cívitas, 1991, pp. 73-74.

Los medios de comunicación informarán con especial énfasis de las maratónicas sesiones que tienen lugar en Córdoba, prestando más atención a la unanimidad existente y al logro final del Anteproyecto para trasladar a las Cortes, que a un pormenorizado análisis de sus debates y contenidos (8). Sólo los representantes andalucistas y el diputado malagueño García Pérez votarán en contra frente a los setenta votos que avalan el articulado resultante (9). La remisión del texto a una instancia superior como el Congreso de los Diputados, resta la presencia de una reflexión más pormenorizada en unos medios que subrayan con optimismo cómo el Estatuto supera con éxito sus últimas etapas. El proceso autonómico había dejado de ser una limitada excepción de Estado, para convertirse ahora en un mecanismo de normalidad institucional en una frágil democracia. Ello contribuiría a reafirmar en titulares el carácter histórico de la jornada (10).

El Proyecto de Estatuto es entregado por el Presidente preautonómico a Landelino Lavilla, Presidente del Congreso, con el convencimiento de que no se ralentizará, ni tendría recorte alguno. A partir de estos instantes el texto será publicado en el Boletín Oficial de las Cor-

---

(8) De hecho EL PAÍS (1-III-1981) habla de un “*clima de concordia*” con un consenso previo del 90% en su articulado. Sobre el eco en los medios cordobeses: A. M. LÓPEZ CASTRO, “Córdoba, marco de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces (apuntes de la prensa local)”, en P. L. MURILLO DE LA CUEVA (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 143. Un balance general de la cuestión y el periodo en: M. RUIZ ROMERO, “La prensa de Andalucía durante la transición”, en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (1), Sevilla, 1998, pp. 231-252. Reproducido en la publicación electrónica *Latina de Comunicación Social*, (16), Tenerife, 1999. (Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999iab/100bruiz.htm>); aunque específicamente referido a la cuestión autonómica: “Prensa y sociedad en Andalucía: La construcción de la identidad autonómica”, en *Actas del Congreso Internacional Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Almería, Universidad, 2005 (formato CD).

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

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

tes y los distintos grupos contarán con un plazo de diez días para la presentación de sus enmiendas. La existencia de cuatro Proyectos autonómicos más (Asturias, Cantabria, Canarias y Murcia) hacía temer un retraso. La intención política de "colar" Andalucía, tal y como afirma algún medio, podría resultar especialmente importante por cuanto se comienza a hablar de un inminente acuerdo de Estado para *racionalizar* las autonomías. "No habrá frenazo" aseguraba Escuredo al entregar a la Cámara un articulado al que califica "de unidad" (11). Pero, como analizaremos, los condicionantes vendrán de la mano de los contenidos y no tanto del ritmo que toma el debate en Cortes.

### III. LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1981: LA LOAPA

El origen del primer acuerdo autonómico entre las fuerzas más hegemónicas no cabe buscarlo en el discurso de Investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. Un nuevo estilo intentaba dar luz a una renovada política de concertación con el buen ánimo de hacer frente a los problemas que habían debilitado a los anteriores gobiernos Suárez: normalización militar, proceso autonómico, crisis económica, así como la definición de una política más clara en el exterior con los objetivos puestos tanto en la CEE como en la OTAN. En su intervención, sin aludir directamente a un pacto de Estado, el aspirante abogó por desarrollar y generalizar el mapa autonómico en la legislatura, impulsando los procesos gallego y andaluz, y aplicando de forma diligente los primeros ejemplos de autogobierno puestos en marcha. Pero como reconocen Clavero Arévalo y Emilio Attard, sino explicitó, al menos sí insinuó el candidato la posibilidad de un concierto autonómico cuando alcanzase la investidura (12).

Lo cierto es que, a medida que avanza el año, comienza a concretarse la convergencia para el diseño autonómico entre UCD y PSOE.

---

(11) EL CORREO DE ANDALUCÍA y NUEVA ANDALUCÍA, 11-III-1981.

(12) M. CLAVERO ARÉVALO, *España, desde el...* op. cit., p. 149 y E. ATTARD, *Vida y muerte de UCD*, Planeta, 1983, p. 212. Este último subraya la paradoja entre el intento golpista que interrumpe el debate parlamentario, y la afirmación del candidato en su discurso inicial como aspirante señalando que la Transición había terminado.

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

Técnicamente la cuestión era compleja de abordar, pero tanto UCD como PSOE habían tenido suficientes problemas internos en sus filas en los casos gallego y andaluz como para imponer ahora disciplina interna ante una instancia gubernamental en aras de un interés de Estado, y con el vital argumento de la normalización institucional y el impulso democrático. El temor de escisiones y desavenencias internas en el seno de las filas centristas y socialistas, unido al recelo electoral ante la presumible emergencia de fuerzas regionalistas/nacionalistas en cada nuevo proceso autonómico, eran cuestiones que ambos no estaban dispuestos a permitir en la medida que sus intereses partidistas coincidían con los de una España que desea consolidar su democracia. Por ello, no cabe duda que, solventados los procesos vasco y catalán, como únicos nacionalismos reconocidos y con responsabilidad de gobierno al frente de sus autogobiernos, ambas formaciones percibían el escenario socio-político futuro de una forma semejante: Sin sobresaltos para sus intereses particulares. En buena medida podemos afirmar que estos acuerdos no son sino el intento por consolidar un sistema bipartidista en el Estado, que ya estaba diseñado en la Constitución, y hacerlo en una legislatura donde avanzaba la sensibilidad *periférica*. Del mismo modo, las elecciones autonómicas vasca y catalana celebradas en marzo de 1980 habían significado un serio revés para las aspiraciones de los partidos estatales en favor de los respectivos nacionalismos de estos territorios. No cabe la menor duda que UCD y PSOE no estaban dispuestos a continuar así, por lo que la solución a los casos gallego y andaluz primero y, más tarde el resto de procesos pendientes, se convirtió en algo prioritario dentro de sus respectivas estrategias. Algo que



influiría también en el establecimiento de una táctica común entre ambas formaciones.

La oposición socialista, tras la intentona golpista, moderó su discurso y participó complaciente en la búsqueda consensuada de soluciones a los problemas políticos y económicos. Incluso, ambas formaciones ya ensayaron un nuevo escenario de entendimiento a la hora de emprender juntos la política de apaciguamiento militar, especialmente en cuanto al recurso emprendido ante el juicio a los implicados en el 23F, toda vez que invocaron atenuantes como la existencia de un estado de necesidad, la obediencia de vida o los cacareados motivos patrióticos.

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

De esta forma, la propuesta del Gobierno contó con un rápido apoyo en el PSOE. Felipe González no tuvo objeción alguna en la creación de un foro de expertos, presidida por el administrativista García de Enterría, con el encargo de elaborar un informe para armonizar lo que restaba del proceso autonómico. Así, mientras que la Ponencia de la Comisión Constitucional en Cortes emitía su dictamen sobre el anteproyecto andaluz, es publicado el denominado *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (14). El texto también conocido como

---

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

(14) Precisamente, este informe es firmado el 17 de junio de 1981, es publicado en el BOCG el día 23 de junio del mismo año.

*Informe Enterría* en homenaje a su Presidente, fue culminado bajo un horizonte de acuerdo por parte de PSOE y UCD, y entre la inquietud de los partidos nacionalistas, la inhibición del PCE y el discurso tranquilizador transmitido por sus impulsores acerca de la no existencia de ningún frenazo autonómico (15).

Las valoraciones técnicas finales, concretadas en pocas semanas, sirvieron de base para el pacto político (16). El 31 de julio de 1981 el Presidente del Gobierno y el Secretario General del primer partido de la oposición suscribían los *Acuerdos Autonómicos* denominación que, en realidad implicaban posiciones coincidentes en aspectos como: ciertos político-administrativos, acuerdos económico-financieros, Anteproyecto del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, LOFCA) y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante, LOAPA) (17). En lo fundamental, la intención era cerrar el mapa territorial del Estado, consolidando la idea, ya apuntada en el devenir del caso andaluz: generalizar los tres poderes

---

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

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

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

en todas las autonomías, y manteniendo, según Eliseo Aja, dos niveles de competencias diferentes (18). Tal y como recoge el preámbulo de los compromisos, considerado que el Título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática, su desarrollo es entendido como “*una prolongación natural del proceso constituyente*”, a tenor de lo cual se pretende: la profundización del proceso autonómico, su generalización en plazo razonable de tiempo, y la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, algo, se dice, que redundará en una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica.

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

Tal y como contempla el artículo 150.3 correspondía a las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara, apreciar esta necesidad de modulación, votando en consecuencia “*la determinación de si existen razones de interés general para que el Estado dicte disposiciones armonizadoras de las Comunidades Autónomas*”. Ello nos va a permitir conocer a partir de aquel debate de 29 y 30 de setiembre de 1981, algunas consideraciones alrededor de la propuesta y la posición de los Grupos Parlamentarios. Cuestión ésta que nos posibilita profundizar en el instante y en el clima político donde se debatió el Anteproyecto andaluz por la Comisión Constitucional, algo que recordemos, tiene lugar en las sesiones del 26, 29 y 30 de junio de aquel año.

---

(18) Cfr. de este autor de esta ponencia: “La influencia del proceso andaluz al autogobierno en la configuración del Estado de las Autonomías”, en *Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Sevilla. Disponible en: <http://www.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/ManuelRuiz.pdf>

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

El ejecutivo central había presentado una Ley cuyo objeto eran las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y CCAA; relaciones entre CCAA y las Diputaciones; elaboración de normas o programas de contabilidad nacional; organización y competencias de las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales y función pública autonómica, aspectos que, según Martín Villa en calidad de portavoz del Gobierno, respondían a la perentoria necesidad de superar la ambigüedad del proceso autonómico, ofrecerle un tratamiento adecuado y garantizar el funcionamiento del mismo y del propio Estado (20). Felipe González, por su parte, apuntaba que el defecto de la Ley era que no hubiese sido capaz de convencer a más Grupos Parlamentarios, a la vez que subrayaba su conveniencia al asegurar la solidaridad interregional y la existencia de un proyecto global de Estado (21).

Del lado nacionalista las críticas se centrarían en el hecho de que la Ley enviada al Congreso ya venía aprobada con anterioridad y fuera de la Cámara, como afirmó el diputado de la Minoría Catalana, Roca Junyet. Se alegaba que el texto contenía disposiciones de técnica instrumental que no encajaban ni en el *Informe de Expertos*, ni en el campo de una armonización que se tramitaba como Ley Orgánica obviando su paso por el Senado como obligaba la Constitución. Otros argumentos girarían alrededor de las facultades para delegar funciones desde la Comunidad hacia las diputaciones, o bien, ante la existencia de una contabilidad que ya estaba vertebrada a través de la Ley General Presupuestaria y, por tanto, también armonizada. En otros casos, se razonará, como ocurre en las entidades de derecho público, que el tema ya era competencia de las comunidades en algunos casos; o como ocurre también en el caso de la función pública, para la que se preguntan los nacionalistas cómo se puede armonizar una cuestión para la cual las CCAA no pueden dictar disposiciones.

Más bien, a entender de los grupos nacionalistas lo que se sometía a voto era la subordinación de los Estatutos de Autonomía –y no tanto

---

(20) DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, pp. 11.019 a 11.021. (Entre las páginas 11.018 a 11.059 la totalidad del debate).

(21) *Ibid.*, pp. 11.049 a 11.054.

de sus normas—, a los poderes del Gobierno Central, sea cual fuere su situación y en todos los supuestos. El ejemplo en este sentido era paradigmático por conocido: la problemática Disposición Transitoria Tercera número dos del Proyecto de Estatuto de Galicia, que subordinaba la distribución competencial estatutaria a la producción legislativa del Estado. La misma, que tanto había sido criticada por el PSOE, y tanta polémica y paralización había causado del proceso gallego, parecía ahora resucitar de la mano del artículo cuarto de la LOAPA que pretendía hacer prevalecer, “*en todos los casos*”, sobre las normas de las CCAA, “*cualesquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos*” (22).

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

---

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

El autor lo defiende más claro aún en otra publicación, aunque no compartimos que ese ejemplo sea la primera derrota electoral de UCD, más bien nos reiteramos en ese sentido en nuestra interpretación de que fuese el 28F andaluz: “*O caso Galicia quixo ser utilizado como banco de probas, e finalmente, foi a pedrea onde encallou o propio partido centrista, que sufriu en Galicia as mais fortes disensións internas e, finalmente, a súa primeira grande derrota electoral*”. Cfr. R. VILLAS, *Historia de Galicia*, Vigo, Galaxia, 2004, p. 444.

(23) Loc. cit. pp. 11.048 y 11.049.

(24) DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, p. 11.093.

## IV. EL ESTATUTO DE LA “CAUTELA”

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

Así pues, el comentario nos sirve de preámbulo a la cuestión que intentaremos resolver en este apartado: ¿fue el Estatuto andaluz realmente “loapizado” como llegó a denunciarse desde PSA y Clavero? Y si lo fue, ¿en qué aspectos concretos? Enunciados los interrogantes, e inmersos en el proceso de reforma estatutaria en el que nos encontramos, afrontaremos la respuesta aportando en paralelo algunas reflexiones sobre la actualidad de dichos preceptos y, si procede, apuntando cómo han evolucionado cada uno de ellos desde su inclusión en el articulado.

A nuestro entender, la defensa a ultranza del texto elevado desde la Asamblea de Parlamentarios no es en sí misma positiva. Dicho texto no puede considerarse como la propuesta más perfecta dado que la armonización es posterior. En primer lugar, porque hay que reconocerle capacidad de reforma, a modo de mejoras técnicas, a la Comisión Mixta Constitucional del Congreso, reunida con la delegación de la Asamblea de Parlamentarios designados por ésta; y en segundo lugar,

---

(25) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante, DSCD). Comisión Constitucional de fecha 30 junio de 1981, núm. 40, p. 1.776.

porque las enmiendas, si las hubiese, necesariamente no deben estar influidas por el acuerdo autonómico suscrito por las fuerzas mayoritarias. Del mismo modo, y para mejor contextualización de los debates que se producen, cabe recordar que sólo la sección andaluza del PSOE y el Partido Comunista (PCE), no presentan motivos de desacuerdo al texto cordobés, hecho que, como se demostrará, ni significa la ausencia de posiciones ni demuestra un respaldo absoluto al Anteproyecto. Más bien, consideramos nosotros, estamos ante una legítima estrategia de dichas formaciones, para reservar las valoraciones respecto al texto remitido a las Cortes y, por tanto, para apoyarse durante la tramitación parlamentaria sobre enmiendas elaboradas por otros Grupos Parlamentarios (26). De otra parte, gran parte de las reservas formuladas por Clavero, PSA y UCD en Córdoba a la redacción defendida son trasladadas al Congreso de los Diputados como motivos de desacuerdo. Un mayor énfasis e implicación en el Anteproyecto cordobés de PCE y PSOE, podría justificarnos el hecho de que no alegasen desacuerdo alguno.

El 7 de abril de 1981, la Mesa del Congreso dispuso, de conformidad con las normas aprobadas para los debates estatutarios, la apertura de un plazo de diez días hábiles para la presentación de motivos de desacuerdo al texto de los parlamentarios andaluces. Como señala Ruiz Robledo, en total se presentaron 29 y dado que muchos de ellos afectaban a varios artículos, el número final de enmiendas alcanzaría la respetable cifra de 174. Los debates que tienen lugar en el seno de la Comisión Mixta Constitucional a partir de los cuatro grupos que registran desacuerdos, se concretan en dos bloques. A un lado los partidarios de una mayor profundización autonomista (Clavero y PSA), y a otro UCD y la conservadora Coalición Democrática, empeñadas en poner un mayor énfasis en posiciones más centripetas, o centralistas si se desean utilizar otros sinónimos. En esa disyuntiva el PSOE podría haber inclinado la balanza a un lado u otro, pero como defiende Ruiz

---

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

Robledo, “*lo hizo, casi siempre, a favor de las tesis menos autonomistas porque en esos momentos estaba negociando con el Gobierno sus pactos*” sobre la base de las recomendaciones de la comisión de expertos (27). Por su parte, el PCE, como hemos ya hemos defendido en otras ocasiones, ve eclipsado su protagonismo por el papel jugado desde la Junta por Rafael Escuredo y el PSOE en el devenir andaluz. Ello hace difícil de vislumbrar en muchos casos su papel dentro del devenir autonómico. Quizás por ello, no resulta arriesgado apuntar que, más bien, esta formación se limita a cumplir su papel y, especialmente en el debate en Cortes, no sólo no aporta nada singular sino que, en la mayoría de los casos, sus votos se suman al sentido *jacobino* que tienen los del PSOE (28).

Realizadas estas precisiones, y con el ánimo de sintetizar, entendemos que existen al menos cinco puntos concretos donde el Anteproyecto

---

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

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

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

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



cordobés sufre una sustancial modificación que afecta a aspectos fundamentales de su proyección política y su capacidad de autogobierno. Se justifican por las valoraciones emitidas por el grupo de expertos. Expuestas sin orden de prelación alguno son las siguientes:

*a) Las retribuciones de los parlamentarios*

Mientras que el texto de la Asamblea recogía el hecho de que “*los diputados percibirían una asignación fijada por el Parlamento*” (art. 25.4), el Informe de la Ponencia acuerda suprimirlo. Es más, no va a existir enmienda que intente su reposición. No se trata de que defendamos aquí la profesionalización de los parlamentarios autonómicos, pero lo cierto es que dicha supresión era una de las recomendaciones de los expertos y uno de los puntos específicos que recogía el acuerdo entre partidos (29). Por otra parte, parece manifiesto que hoy, sus señorías no deben en ningún caso dedicarse a la política profesionalmente, pero no es menos cierto que las subvenciones a los Grupos redundan, la mayoría de los casos, en aportaciones a diputados y senadores a través de distintos conceptos. Sobre todo, ninguno de los Estatutos de Autonomía del Estado hace alusión a dicho tema, más bien la cuestión se diluye entre las competencias de autoorganización que suelen tener los diferentes Parlamentos y Asambleas Legislativas (30).

Dentro también del régimen interno de los futuros parlamentarios, el profesor Ruiz Robledo subraya el hecho de que la Asamblea reunida en Córdoba eliminó la referencia expresa a la pérdida de dicha condición tras disolverse la Cámara, tal y como precisa con acierto el artículo 68.4 de la Constitución. Así, puede comprobarse en el vigente Estatuto (art. 26.2) que el Parlamento es elegido durante cuatro años y, a su

---

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

(30) En este sentido el diputado socialista Yañez llega a afirmar durante el debate en referencia también a la limitación del periodo de sesiones: “el hecho de que haya 15 Parlamentos, cada uno con 100 ó 150 parlamentarios creando una clase política nueva, con sueldos y con reuniones de nueve o diez meses al año, me parece realmente excesivo”. DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, p. 1.710.

vez, durante ese periodo se continúa con ese estatus, no recogiendo intencionadamente las repercusiones que tendría en el caso de una disolución anticipada de la Cámara. Algo que el citado profesor entiende como un intento de blindar la condición política durante ese periodo, cuestión ésta que también ocurre en las Corporaciones Locales (31).

*b) Las limitaciones en los periodos de sesiones del Parlamento*

En Córdoba los parlamentarios acuerdan la existencia de periodos ordinarios y extraordinarios para la Cámara andaluza (art. 26.4), pero nunca limitan temporalmente tal posibilidad. Dicha cuestión es introducida en el Congreso por la Ponencia, y desde luego, constituye uno de los puntos esenciales del acuerdo entre PSOE y UCD (32). En la actualidad, el Estatuto catalán (art. 32.4) como el gallego (art. 12.3), aluden ambos a sesiones ordinarias y extraordinarias sin más, mientras el vasco limita su periodo ordinario a un *mínimo* de ocho meses (art. 27.2). En el resto de autonomías vigentes: Asturias (27.1), Cantabria (12.3), La Rioja (18.5), Murcia (26.1), Valencia (14.3), Aragón (14.1 y 2), Navarra (17.2), Extremadura (27.2), Baleares (24.4), Madrid (14.1) y Castilla y León (13.5), repiten la citada fórmula ensayada con Andalucía, a excepción de las ciudades autónomas, las cuales deben reunirse al menos una vez al mes. Por la vía de los hechos y la eficacia, la realidad se ha terminado por imponer, y ahí quedan los ejemplos de Castilla-La Mancha (art. 11.3) y Canarias (12), Comunidades ambas que han sabido aprovechar las reformas de sus Estatutos para retirar los límites temporales a los periodos ordinarios, y enunciarlos remitiéndose a la flexibilidad de lo que dicte al respecto el Reglamento de sus respectivos órganos legislativos.

---

(31) Citado en A. RUIZ ROBLEDO, "El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en AA.VV., *Curso de derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 30.

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

*c) Las coincidencias electorales*

El texto cordobés expresaba la voluntad de los representantes andaluces para que, tres meses después de promulgarse el Estatuto, la Junta de Andalucía preautonómica convocara elecciones autonómicas en dicho plazo sin mayor matiz (Disposición Transitoria Quinta). Los diputados del PSA, defendieron que el articulado no prohibía expresamente la coincidencia electoral, y en cambio, sí cristaliza al número de parlamentarios cuando sería una facultad reservada a la futura Cámara andaluza. La enmienda de los andalucistas explicitando dicha cuestión, fue debatida en la Comisión Mixta, y matizada por una transaccional concretando la necesidad funcional y política del acuerdo previo con el Gobierno, la existencia de un periodo máximo de sesenta días desde la convocatoria, e incluso, anunciando Pérez Miyares *in voce* la voluntad gubernamental de que el referendo ratificador andaluz viniese a coincidir con las autonómicas gallegas (33). Siempre omitiendo algo que, a la postre, en nuestro caso, se tornará coincidencia permanente a fuerza de una triste costumbre, dado que el hecho marca una sustancial línea divisoria ante las nacionalidades históricas, donde nunca han coincidido sus autonómicas, y las Comunidades del 143 donde siempre coinciden con las municipales (34).

En Andalucía cabe recordar que han existido siete convocatorias que se corresponden con otras tantas legislaturas, y que al respecto hubo un total de cinco coincidencias con otro tipo de elecciones. En concreto, cuatro con las Generales y una con Europeas. De este modo, las elecciones al Parlamento de Andalucía sólo se han celebrado en solitario el 23 mayo 82, su primera convocatoria, y el 23 de junio de 1990, durante la tercera. Ha coincidido con las Europeas el 12 de junio

---

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

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

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

*d) La consideración de las Diputaciones como órganos periféricos de la Administración autonómica*

En un principio, los parlamentarios reunidos en Córdoba habían considerado la oportunidad de que las actuaciones de las entidades provinciales se integraran y fuesen coordinadas por la Junta de Andalucía en los términos que dicte de una futura Ley del Parlamento (art. 4.2.). El precepto en su totalidad, por la redundancia que significada con otros aspectos ya recogidos en la Carta Magna, resultaba reiterativo y por ello, los andalucistas defendieron su supresión. Sin embargo, a partir de la firma de los compromisos entre PSOE y UCD, la cuestión sufre un sustancial cambio según lo pactado (35).

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

---

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

(36) El debate en: DSCD. Comisión Constitucional de fecha 30 junio de 1981, núm. 40, pp. 1.761 a 1.762. La cita de Clavero en su calidad de representantes de la Comisión Constitucional en p. 1.766.

En la actualidad, dicho precepto (art. 4.4) se ha incumplido, con la excepción lejana de algunos temas sectoriales muy específicos y sólo durante los primeros años de autonomía. La realidad ha venido a confirmar un desarrollo estatutario en sentido contrario, y hasta tal punto que la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma por la que se organiza el autogobierno para sus funciones ejecutivas y administrativas, otorga plenas competencias para la autoorganización funcional a las distintas Consejerías sin aludir para nada a las Diputaciones o al mandato estatutario (37).

En algunas casos, como ocurre en el texto valenciano (art. 47.4 y 4) y al ya reformado extremeño (16.3), se alude a que la Comunidad podrá transferir o delegar competencias a las Diputaciones coordinando las funciones que sean de interés general. En otros casos, como ocurre con Castilla-La Mancha (30.3), podrá delegarse sobre los entes provinciales competencias que no sean del interés general para la región. Pero ningún Estatuto en vigor, alude a la fórmula que contempla el texto andaluz, que será el primero y el único Estatuto de Autonomía, no capacitado sino obligado a articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad autónoma a través de las Diputaciones (38).

---

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

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

En este sentido, resulta sintomático subrayar cómo la posibilidad de comarcalizar Andalucía ha sido silenciada en muchos textos jurídicos de la Junta de Andalucía, e incluso, de los índices temáticos que sobre el Estatuto andaluz se han editado en publicaciones oficiales del mismo. Cfr. la edición realizada de la Constitución y el Estatuto por la Con-

De ahí la conocida frase de Clavero señalando que «*el Estatuto andaluz es el último del 151 y el primero del 143*» (39).

Ahora que aludimos a la articulación del territorio andaluz y de la Administración autonómica, cabe recordar que no se ha legislado nada en lo referente a la comarcalización (art. 5), pese a que era una propuesta política que figuraba en la propuesta autonómica del PSOE. Como ha señalado el profesor Chernichero Díaz, lo previsto en dicho articulado además, responde a “*un sistema bastante restrictivo con el hecho comarcal al fijar requisitos más gravosos de los recogidos en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local, y que bascula decididamente sobre la institución provincial, al otorgar a éstas la gestión periférica de los servicios propios de la Comunidad*” (40).

*e) La designación del Presidente de la Junta por mayoría simple*

A la hora de que el Parlamento eligiera al Presidente la Asamblea de Parlamentarios había estipulado la necesidad de que el candidato recibiese el respaldo de la mayoría absoluta en la primera votación (o de no obtenerla, mediante una nueva votación antes de 48 horas desde la anterior), se entendería como otorgada en el instante que lo respaldase una mayoría simple (art. 36.2). Los acuerdos de UCD y PSOE, recordemos, siempre referidos a las Comunidades de la vía de 143, defendían la necesidad de la mayoría simple de forma automática, es de

---

sejería de Gobernación en 1985 (Sevilla, Gráficas Rublan), p. 114. Igualmente, en la también edición institucional del *Estatuto de Autonomía para Andalucía* realizada por el Parlamento de Andalucía (Sevilla, J. de Haro, 1986, p. 74); así como en la edición realizada por la Consejería de Educación y Ciencia con motivo del 28F (Málaga, imprenta Montes, 1995), p. 76.

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

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

suponer, en beneficio de una mayor estabilidad y limitando a dos meses el tiempo máximo de dicha incertidumbre (41).

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

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

---

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

(42) Cfr. DSCD. Comisión Constitucional de fecha 26 junio de 1981, núm. 38, pp. 1.715 a 1.718.

## V. LAS MODIFICACIONES DEL ARTICULADO ESTATUTARIO EN CORTES

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

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

Por el contrario, el debate en el seno de la Comisión Mixta, posibilitó un tímido reconocimiento al *Andalucismo Histórico* introduciendo en el artículo 6 la única referencia a un hito de tal dimensión: la Asamblea de Ronda en 1918 como origen de la enseña blanquiverde (43). Los

---

(43) Cabe recordar en este sentido el debate que recientemente han tenido los miembros de la Comisión de Reforma del Estatuto de Autonomía, también en la ciudad de Carmona, al respecto del nombre que debía otorgarse al himno andaluz. El hecho, ampliamente aireado por los medios de comunicación, respondía al intento de blindar el símbolo respecto a la propuesta de cambio anunciada en su día por la diputada Amparo Rubiales por razones, según ella, una cuestión de género: "*hombres de luz, que a los hombres almas de hombres les dimos*". Procede señalar al respecto que la primera de las definiciones que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es la siguiente: "*Ser animado racional. Bajo esta acepción se comprende todo el género humano*". Los debates en: DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, pp. 1.694-1.697.



andalucistas defendieron su extensión al himno y el escudo, pero el PSOE, realizó una transaccional aprovechando una enmienda de Manuel Clavero, para admitir dicha cuestión en la bandera y rechazarla para el resto de símbolos remitiendo a una futura Ley del Parlamento.

En cualquier caso, estas reticencias a la hora de aceptar la dimensión histórica de unos símbolos, cuestión que también se ejemplariza en la negativa a reconocer la figura de Infante como precursor del autonomismo, se complementa con un intencionado ejercicio que pretende limitar las posibilidades identitarias de los andaluces. Desde las filas del PSA se pretendió un reconocimiento más integral y tácito de los antecedentes autonómicos y sobre la persona que ocupó un lugar preeminente en dichos hechos. Los nacionalistas andaluces acometieron sin éxito alguno la defensa de un preámbulo introductorio al articulado donde explicitar el carácter histórico de la conquista, la identidad singular del pueblo andaluz y rendir un tácito reconocimiento a la figura del notario de Casares. Dicha idea, apoyada por Clavero desde el Grupo Mixto, ya había sido concretada en el texto catalán aunque no en los casos gallego y vasco, como tampoco lo sería en ninguno de los textos del artículo 143. Así pues, la cuestión contó con el rechazo de centristas y socialistas al entender que en el Título Preliminar del Estatuto se recogían con suficiencia las ideas que se pretendían expresar en el preámbulo. Como ejemplo paralelo, la Comisión Mixta no reconoció la singularidad del habla andaluza más allá de una genérica defensa y promoción de unos valores lingüísticos los cuales, serán añadidos por la Ponencia a los históricos y culturales que ya constaban entre los objetivos básicos de la Comunidad (44).

Estas intencionadas limitaciones al hecho diferencial andaluz y al compromiso de sus instituciones con el mismo, acercan más el autogobierno al concepto de *región histórica* recogido en el acuerdo autonómico a la hora de nombrar las Comunidades vía 143. Distanciándola así

---

(44) Lamentablemente, los argumentos contrarios a la propuesta andalucista durante el debate sobre el habla, se convierte en objeto de risa de la mano del socialista –antes centrista–, Juan de Dios Ramírez Heredia, el cual llega a reclamar para el habla gitana el mismo tratamiento libre de estereotipos. El debate en: DSCD. Comisión Constitucional, 29 junio 1981, núm. 39, pp. 1.740-1.743.

de la singular dimensión histórica e identitaria que parece reconocerse en exclusiva a tres comunidades, sobre la base objetiva de haber plebiscitado su Estatuto durante el segundo periodo republicano. Sin embargo, por la intencionalidad que también esconde el *Acuerdo Autonómico*, lo que se pretende ahora es limitar las aspiraciones de los nacionalismos emergentes, convirtiendo la autonomía no en una reivindicación histórica para la que el ciudadano se moviliza en aras de su singular identidad, sino en una concesión del Estado entendida como mera descentralización administrativa y no tanto como derecho y deber. En este sentido el texto no obligaba a las instituciones, se deja a la libre voluntad del partido gobernante un mayor o menor énfasis político ante la identidad andaluza. No en vano se ha repetido numerosas veces desde sectores institucionales: *Andalucía nace en 1982* (45).

A ojos de los diputados andalucistas el texto resultante será insuficiente, y de ahí, su voto negativo en respuesta a la inadmisión de sus propuestas. Lo cual no prejuzgaría un futuro apoyo estratégico durante el referéndum ratificador. Sobre la base de esta visión pesimista, Rojas Marcos aceptará las felicitaciones de los Grupos nacionalistas de la Cámara, pero no compartirá sus afirmaciones sobre la igualdad entre Estatutos. “*Porque ellos –llega a afirmar–, mejor que nadie saben que este Estatuto no lo hubieran aceptado*”, mientras lamentaba que los representantes andaluces en la Asamblea de Parlamentarios haya tenido dos actuaciones bien diferentes: una en Andalucía y otra en Madrid (46). Hubiesen deseado los diputados del PSA concretar en el articulado el concepto de nacionalidad para definir a la Comunidad, potenciar la capacidad reivindicativa ante el Estado, otorgar la ciudadanía andaluza

---

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

(46) Su dura intervención final en explicación del voto, como portavoz en el turno de la delegación de la Asamblea en DSCD. Comisión Constitucional. de 30 de junio de 1981, núm. 40, p. 1.788. Como la limosna vergonzante del empleo comunitario, dirá el dirigente, somos conscientes de que este Estatuto tapa en parte el hambre, pero no la voluntad del pueblo andaluz.

a los emigrantes, así como concretar para el futuro autogobierno medidas más flexibles en materia de conciertos económicos, o bien para el aprovechamiento de los recursos agrarios en beneficio, por encima de meros simbolismos, de más control y una mayor rentabilización de sus propios recursos. Sin embargo, ninguna de sus enmiendas fue tomada en consideración.

Desde el PSA se abogó sin éxito para que el Estatuto explicitara una aspiración de igualdad entre los pueblos del Estado; porque el Presidente andaluz coordinara la Administración Central en las ocho provincias; se puso un gran énfasis a la hora de elevar el número de diputados autonómicos o en la rebaja del *quórum* exigido para la reforma, convencidos –quizás–, de que la reforma sería inevitable algún día. Pese a las constantes ironías que son verdaderas sobre sus intenciones y alrededor de los contenidos de sus propuestas, algunas tan simbólicas como políticas, como la de nombrar como tal al Gobierno de Andalucía y hacerlo de manera genérica como Consejo de Gobierno. Uno tras otros los andalucistas defenderán sus posiciones, a veces entre acusaciones de querer demorar intencionadamente el debate, mimetismo respecto a otros proyectos aprobados, o de demandar cuestiones que están fuera de la Constitución cuando no de la realidad cotidiana que perciben los andaluces.

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

Tal fue la actitud moderada que inspiró en bloque a los representantes centristas y socialistas, que el fantasma de la LOAPA, o más concretamente, de los *Acuerdos Autonómicos*, se paseó en numerosas ocasiones por las Cortes en boca de los portavoces de los distintos Grupos nacionalistas. Es el ejemplo singular del senador Prats Catalá, del Grupo Cataluña Democracia y Socialismo, que no duda en afirmar que se asiste a un intento de “*minimizar aquella victoria* {en referencia al 28 de febrero}, *como si la autonomía plena de Andalucía –dirá–, fuera un espejismo fatalmente transitorio*”. Por ello, el senador defiende que “*se está cometiendo un error al intentar minimizar la autonomía andaluza, por no haber comprendido ni ser capaces de comprender algunos las raíces profundas y sólidas de la conciencia autonómica de Andalucía*” (47).

Bajo esta perspectiva también se expresa Clavero Arévalo al preguntarse la razón de los injustificados cambios al texto de la Asamblea de Parlamentarios. En concreto, al hilo de la limitación de los periodos de sesiones, se preguntaba, y él mismo se respondía, acerca de la razón oculta que justifica un cambio que, según decía, no puede ser otro que la aparición del Informe de Expertos (48). Por su parte, el portavoz andalucista Juan Carlos Aguilar que mantendrá una actitud numantina en defensa de las posiciones nacionalistas, llega a señalar lo siguiente: “*tal y como están las cosas, incluso nos conformaríamos con el texto salido de la Asamblea de Parlamentarios de Córdoba*”, justificando los cambios a causa de una actitud abusiva tanto de PSOE como de UCD en relación al texto de Córdoba, siempre a causa de los criterios técnicos que introduce el Informe Enterría y los pactos en los que éste deriva (49). Así, los nacionalistas, como grupo que en su día se mostró muy

---

(47) Cfr. DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, núm. 136, 23 diciembre de 1981, p. 6.853.

(48) DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, p. 1.712.

(49) DSCD. Comisión Constitucional. de 30 de junio de 1981, núm. 40, p. 1.762. Como hemos comentado, estamos aún pendientes de un estudio profundo de carácter comparativo entre el texto emanado de Córdoba y el resultante de esta Comisión Constitucional como casi definitivo. Hasta el presente sólo se ha realizado en este sentido un trabajo muy puntual, y específicamente referido a los artículos que versan sobre el Parlamento. Cfr. C. MOLINILLO LAMPARERO, “La configuración institucional del Parlamento de Andalucía” en C. A. CHERNICHERO DÍAZ, (Coord.), *El Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debates*

crítico con el texto de los parlamentarios resultó ser su principal valedor en Cortes. Pese al empeño, ninguna enmienda suya fue tomada en consideración. Hecho que demuestra dos cuestiones: por una parte, hasta que punto el resto de formaciones no tuvieron la voluntad política de vincular al Grupo Parlamentario Andalucista a un consenso conjunto; por otra, como se empujaba hacia la marginalidad y la ineficacia, la acción parlamentaria de unos nacionalistas, a cuya organización se seguirá aislando insistentemente, mientras intentaba superar una grave crisis interna.

Alfonso Guerra subrayará la existencia de un alto porcentaje de unanimidad en los artículos debatidos. Concretamente, alude a que la coincidencia ha sido absoluta en 70 de ellos (50). Desde las filas del PSOE se exaltará el convencimiento de que el pacto inicial con el PCE de cara a la Asamblea de Parlamentarios, se habría ampliado gracias a su voluntad política de integrar en él al centrismo en base a transaccionales.

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

Si bien existe un tácito reconocimiento en determinados autores en cuanto a que el espíritu político racionalizar y uniforme del momento tiene influencia muy determinada en los debates y en el articulado estatutario final; el permanente rechazo existente a las propuestas de PSA no puede ser justificado sólo por dicha cuestión. Desde nuestra posición consideramos que, aceptando cierta radicali-

---

*sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001, pp. 95-104; así como del autor de esta ponencia: "Argumentaciones históricas y problemática político-jurídica en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía", en *Actas del 53 Congreso de la Comisión Internacional de Instituciones representativas y parlamentarias*, (Vol. II) Barcelona, Parlament de Catalunya-Museo Nacional d'Història de Catalunya, 2005, p. 1.243.

(50) DSCD. Comisión Constitucional. de 30 de junio de 1981, núm. 40, p. 1.788.

dad de estas últimas, en su fondo, algunas de las enmiendas andalucistas podrían haber sido consideradas si por encima del espíritu que inspiró la LOAPA hubiese existido voluntad política al respeto de la orientación que inspiraba alguna de las enmiendas. A nada que las formaciones que debatían hubiesen sido un poco consecuentes con las dificultades durante la marcha del proceso andaluz, así como con la unidad que hizo falta en muchos casos para su continuidad, si hubieran sido coherentes con los discursos políticos que todas las formaciones de izquierda esgrimieron de cara a la igualdad competencial con otros territorios del Estado –presumiblemente–, algunas de las enmiendas hubiesen recibido otra interpretación desde la sensibilidad que apuntamos. Todo, para bien o para mal, formó parte de la voluntad política del momento. Quizás por ello, cabe considerar que desde el instante de elaboración parlamentaria del Estatuto, Andalucía comienza a vivir un proceso sistemático de desactivación de su conciencia autonomista que tanto se vio impulsado, en general por todos los grupos de izquierda que apoyaron el voto afirmativo el 28F, pero que a la larga, se demostrará como una cuestión de mera estrategia política interna sujeta a distintos niveles de coherencia ideológica, más que a un arraigado convencimiento de las posibilidades del papel de Andalucía en el Estado.

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

En paralelo, echamos en falta una mayor participación de representantes nacionalistas de otros territorios del Estado. Desconocemos si se trata de un gesto parlamentario común que pasa por dejar el protago-

nismo del debate a los representantes de la futura Comunidad, tampoco hemos podido documentar si asisten o se ausentan de los debates, dado que los Diarios de Sesiones no reflejan este aspecto. Lo cierto es que al menos las minorías vasca y catalana, figurando en el Boletín Oficial de las Cortes como miembros de la Ponencia conjunta, no intervinieron en la discusión del articulado según las fuentes analizadas (51).

Los dos votos contrarios fueron exclusivamente de los diputados nacionalistas del PSA que, a través de su único representantes tanto en la Comisión Constitucional como en la delegada de la Asamblea de Parlamentarios, expresaron de esta forma su insatisfacción, aunque como afirmaría su portavoz, ello no prejuzgaba un rechazo en el futuro referéndum (52).

Alcanzado el acuerdo sobre el texto, tal y como mandata el artículo 151.2.3, el articulado resultante sería sometido a referéndum, cuestión que cabe recordar, no sucede con los estatutos del procedimiento 143. De esta forma el Real decreto 1835/1982, de 20 de agosto (BOE, 26-VIII-1981) somete a la ratificación popular el texto resultante de la Comisión, pero ahora, a diferencia del 28F, deberá ser aprobado por la mayoría de votos válidos. El 20 de octubre de 1981, coincidiendo la

---

(51) Nos referimos a Marcos Vizcaya y Miguel Roca, respectivamente, como también ocurre con Manuel Fraga y Coalición Democrática. Tal y como consta en el Informe de la Ponencia: BOCG. Congreso de los diputados, núm. 56-I, 23 de junio de 1981. Más bien, podemos apuntar que si intervienen en la Comisión Mixta, lo hacen al final y dentro del turno de explicación de voto para, protocolariamente, expresar la satisfacción de sus respectivos Grupos. En el caso de las enmiendas de Coalición Democrática muchas de ellas decaerían al no ser defendidas por nadie en la Comisión.

(52) Concretamente los resultados fueron: por la Comisión Constitucional 26 a favor uno en contra; por la Asamblea de Parlamentarios, 15 a uno. Cfr. DSCD. de 30 de junio de 1981, núm. 40, p. 1.788.

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

fecha con las primeras elecciones autonómicas en Galicia los andaluces respaldan mayoritariamente el texto en las ocho provincias. El escenario es ahora muy diferente al hito de febrero de 1980: menos crispado así como más consensuado y previsible. Ello manifestaría una preocupante tendencia a la abstención entre la ciudadanía (alrededor del 46,4), que percibió los procesos finales como mero trámites. Salvo la prensa política, escasos medios informaban con profundidad de los debates que existieron. Más bien, como habíamos señalado para el texto cordobés, el énfasis del discurso se centra más en la inevitabilidad y en un optimismo generalizado ante un proceso que estaba próximo a agotarse después de un devenir complejo y laborioso.

Superado este nuevo requisito, la Carta Magna mandata que el Proyecto debe ser elevado a las Cortes donde los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre él. Como mero trámite y provocando intervenciones protocolarias de los distintos portavoces, el 17 de diciembre de 1981 ratificará el Congreso de los Diputados y el 23 de ese mismo mes el Senado (53). El Jefe del Estado acabaría finalmente sancionando la Ley en Baqueira Beret el 30 de diciembre de 1981 (54). Finalizados los trámites que corresponden a toda Ley básica del Estado, el Estatuto se encuentra listo para ser aplicado. El Decreto 18/1982, de 8 de marzo de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 2, de 26 de marzo) convocaría las primeras elecciones autonómicas en Andalucía que tienen lugar el 23 de mayo de ese mismo año.

---

(53) Aprobado por unanimidad en el Senado, el Diario de Sesiones anota lo siguiente al proclamarse la ratificación por boca del Presidente de dicha Cámara: “(Los señores senadores aplauden, vueltos hacia la tribuna donde se encuentra el Presidente de la Junta de Andalucía, señor Escuredo)”. DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, núm. 136, 23 diciembre 1981, p. 6.863.

(54) La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía será publicada en BOE núm. 9 de 11 de enero de 1982, y en el BOJA núm. 2 de 1 de febrero de 1982. Ese mismo día lo hacen también los Estatutos de Asturias y Cantabria.



## VI. LAS CRÍTICAS DE LOS NACIONALISTAS ANDALUCES

Llegados a este punto consideramos que es necesario prestar atención a cómo los nacionalistas andaluces (PSA) perciben las medidas que, impulsadas por el acuerdo político entre las fuerzas mayoritarias, son promovidas a través de la LOAPA. Justificamos esta atención específica en aras a dos consideraciones. En primer lugar, por la singularidad que representa la emergencia parlamentaria del andalucismo. No sólo en cuanto a la órbita del Congreso de los Diputados sino que, por encima de su señalado papel durante los años del proceso autonómico y tramitación del Estatuto, lo es además, por su carácter histórico dentro del devenir de esa formación política (55). En segundo lugar, porque este grupo, el cual pasa de cinco a siete diputados a lo largo de esa I Legislatura, representa aisladamente desde el ámbito de la Comunidad la posición más crítica a la *armonización*, en coherencia, como hemos afirmado, a lo que también ocurre en otros territorios. De hecho, como venimos manifestando, desde los nacionalistas se criticará el hecho de que sea Andalucía el primer proyecto estatutario donde se aplica la *reconducción* autonómica. No obstante, pese al gran esfuerzo de la organización por socializar sus perspectivas, el escenario socio político donde desarrollan sus mensajes los andalucistas es ahora abiertamente desfavorable: crisis interna y ruptura; pérdida de credibilidad a

---

(55) Como formación paradójicamente más estudiada del panorama andaluz de la época, puede consultarse al respecto de ese grupo: F. CASTILLO ARENAS, "El andalucismo en Córdoba y provincia durante la transición (1975-1982)", en *Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades de Córdoba*, (5-6), 2001, pp. 98-107; de este mismo investigador: "El Partido Social Liberal Andaluz, un 'toque regionalista' para la Unión de Centro Democrático", en *Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades de Córdoba*, (8), 2002, pp. 136-142; M. JEREZ MIR, "Una experiencia de partido regional. El caso del Partido Socialista de Andalucía-Partido Andaluz", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (30), 1985, pp. 201-244; A. CHECA GODOY, "El nacionalismo en la urnas: evolución del electorado del Partido Andalucista (1977-1991)", en *Actas del V Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1993, p. 267; así como del autor de este trabajo: "La emergencia del andalucismo político en el contexto del tardofranquismo a la transición" en *Actas del III Simposio de historia Actual*, (Vol.II), Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2002, pp. 639-656; y "Nacionalismo y autonomía en la Andalucía de la transición" en *Aportes* (45), 2001, pp. 35-48. De igual forma: J. AUMENTE, "Acerca de la crisis en el PSA" en *EL PAÍS*, 15-I-1981, así como editorial de este mismo diario: "Otra crisis en otro partido" de fecha 27-XII-1980.

causa del intento de desbloqueo por el pacto aislado con UCD; retroceso sustancial en expectativas de votos; e incluso, podríamos hablar de una cierta pérdida progresiva del ámbito político ocupado con anterioridad, dado que tras el acuerdo para el desbloqueo, todas las fuerzas asumen, aún con diferentes matices, profundidad y convicción, la defensa de los intereses de la Comunidad.

Sobre este escenario lleno de limitaciones, editorializaba el órgano portavoz *Andalucía Libre* en abierta crítica a unos medios de comunicación que centraban –decía–, más su interés informativo en la crisis interna del andalucismo político que en los “*problemas fundamentales de Estado*”. Para esta publicación mensual se atravesaba por una etapa crítica en todos los partidos pero, paradójicamente, la del nacionalismo andaluz hacía derramar más tinta entre los rotativos que en otros partidos como UCD y PCE. Con ello se razonaba egocéntricamente intentando convencer al lector de una intencionada estrategia bipartidista de la mano de los partidos mayoritarios, y justificando el acoso político recibido por ser una formación demasiado molesta y “*original*” (56). Para el PSA, la emergencia del nacionalismo andaluz no sólo comprometía a los partidos que denominaba como centralistas, sino a otros nacionalismos a los que calificaba de burgueses.

La formación definió el intento de golpe de Estado como “*el hecho más grave producido en España desde la muerte de Franco*”, y reiteró su convencimiento de que sólo con el autogobierno se avanzaría en la defensa de la democracia, la libertad y las instituciones en contra de los enemigos de la razón. Sin embargo, instantes después de la asonada los círculos nacionalistas percibían que había triunfado en su dimensión política aunque no en la militar. Así, los primeros anuncios de acuerdo entre las fuerzas mayoritarias son valorados como fundamentales para desenmascarar “*la carga de centralismo que poseen*”, siendo más tarde acusados de utilizar el fantasma del golpe para desarrollar una política regresiva. En el caso del tema autonómico se aludía a la “*institucionalización del recorte*”, entendida ésta como un límite a la descentralización al amparo de la intentona, y una vez consolidadas las autonomías

---

(56) Editorial, *Andalucía Libre* (33), febrero de 1981, p. 3.

catalana y vasca. Es más, en abril de 1981, superado el encuentro de parlamentarios en Córdoba, el grupo ya presagiaba la existencia de un Estatuto sometido a las trasferencias de un Estado. Incluso, se razonaba esta limitación toda vez que la “*autonomía de los pobres*” –tal y como se definía a los estatutos restantes–, quedarían supeditados al proceso de vinculación de la CEE, es decir, al punto de partida del consenso constitucional (57).

Así las cosas, en la medida que se materializan los acuerdos políticos UCD y PSOE, las posiciones se tornarían más críticas y con ello, los nacionalistas aprovechaban para reiterar sus argumentaciones, intentando así demostrar su coherencia ideológica y programática frente a las acusaciones internas y externas que recibía la dirección de Rojas Marcos. Para este colectivo, Andalucía se veía sometida a lo que entendía como un tercer intento del Gobierno y el primer partido de la oposición para dejarla marginada: primero con la Constitución y la discriminación que ella consolidaba respecto a la vía de acceso a la autonomía, dado que su consenso se había articulado entre cuatro formaciones –dos estatales y dos nacionalistas–; en segundo lugar, a través de la Ley Orgánica de Referéndum, sobre la que conviene recordar exigía en la consulta de ratificación de la modalidad de acceso unos porcentajes casi inalcanzables, y ahora, finalmente, en lo que denominaban como “*concertación autonómica*”.

El nacionalismo andaluz, imbuido en una profunda crisis orgánica, intentaba convencer sobre las consecuencias de los intereses estratégicos de los partidos mayoritarios, mientras se esforzaba por demostrar la necesidad de su formación en base a su singularidad periférica, de izquierdas y liberadora para, marcando distancias con otros nacionalismos burgueses. Justificaba su existencia como algo íntimamente unida a la defensa de los intereses andaluces ante un capitalismo “*salvaje*” que necesita de colonias interiores, según su discurso, entre otras cosas, para la presencia de bases militares norteamericanas y que precisaba mante-

---

(57) Cfr. *El contragolpe* por José María de los Santos, ANDALUCÍA LIBRE (35) abril de 1981, pp. 6 y 7. El medio enfatizó, como era de esperar, las posiciones defendidas por el PSA en el foro cordobés a través de numerosos artículos e informes.

ner los desequilibrios territoriales heredados del régimen anterior. En coherencia con su tesis acerca del socialismo indígena y el colonialismo interior, los andalucistas hacen pivotar su ideología tanto en la dicotomía centro-periferia, como en la tradicional derecha-izquierda.

En su intervención plenaria durante el debate de la *Comunicación del Gobierno* al Parlamento, Rojas Marcos, actuando como portavoz del Grupo Andalucista defenderá una interpretación más política que técnica en un debate que decía, quería “*corregir la letra de la Constitución*” con la pretensión de sustituir un Estado autonómico por otro sucursalista. El entonces Secretario General del PSA condenaba la confusión entre Gobierno y primer partido de la oposición a la hora de identificar en exclusiva el poder del Estado con el central. Al excluirse del primero tanto a las Comunidades Autónomas como a las Corporaciones Locales, su crítica se hacía también extensible a la existencia tanto de discriminación con Andalucía como de privilegios refiriéndose a otras CCAA. En concreto, se enfatiza el hecho de que la reforma del Reglamento del Congreso, lo que en realidad pretende es “*reducir la influencia de formaciones autonómicas que responden necesariamente a ese proyecto de Estado de las Autonomías*”. E incluso ironiza con el hecho de que la Ley se ha aplicado ya en el Estatuto andaluz sin necesidad de ser promulgada, algo –dice–, que antes se llamaba racionalización y ahora se llama armonización (58).

Por su parte, el diputado Juan Carlos Aguilar, una vez se inicia el debate en la Comisión Constitucional, a la hora de defender la enmienda a la totalidad de los andalucistas, insistirá sobre el fraude político que significa decir ahora que Andalucía tendrá una autonomía armonizada a las corporaciones locales o al pueblo andaluz que votó afirmativamente el 28F. Mientras reclama explicación a los andaluces de lo que PSOE y UCD están firmando y realizando conjuntamente en Madrid, insistirá sobre el hecho de que el Estatuto andaluz “*ha sido el primer cobaya del Informe Enterría*” (59).

---

(58) Su intervención en DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, pp. 11.028 a 11.032.

(59) Sus argumentos en DSCD, Comisión Constitucional, (72), de 24-III-1982, pp. 3.373 a 3.375.

Es este mismo diputado nacionalista quien durante el debate de votación final en el Pleno del Congreso, cuestione el proceder de los grupos que han pactado dado que "*mina la credibilidad del Estado*", vetando las libertades de los pueblos de una España plural y alegando entre las protestas de la Cámara, según recoge el Diario de Sesiones, que los mentores de la Ley han sido los golpistas que tan bien conocían en ese foro. "*Dar con una mano y quitar con otra*" algo, afirma, que lleva a los protagonistas del acuerdo a mostrar su perfil: nunca han sido autonomistas, a lo más, meros descentralizadores. De esta forma, para el portavoz del PSA, la LOAPA "*es mala para la democracia*", dado que ha venido de la "*mano del miedo*", y en base a que no hubiese existido sin producirse el intento golpista. La norma no sólo es "*provocadora*" y ajena al espíritu constitucional –defiende el diputado Aguilar–, sino que ha motivado que Andalucía fuera su primera víctima aún antes de nacer, sentenciando la paradoja que se produce: el partido triunfador de las autonómicas andaluzas "*se encumbra gracias a la autonomía y al régimen autonómico, aquí este Partido [en referencia al PSOE], en unión de UCD, defiende esta Ley, que será cualquier cosa menos autonomista*" (60).

De otra parte, el recurso a los expertos es interpretado desde sus posiciones como un hurto a las funciones del Parlamento. Así, el documento final de la citada Comisión es considerado como un desprecio al espíritu del 28 de febrero, dado que sustituye la iniciativa de los pueblos, en el caso andaluz, muy participativa y crispada como se encargan de recordar, sustituyéndola por una planificación racional a la que se vincula tanto a territorios rezagados como a los que, como el ejemplo andaluz, se encuentran en marcha. Después de tanta "*agonía*" como se proclama desde las tesis nacionalistas, Andalucía podría estar de nuevo en el escenario de unas autonomías estándar donde sólo resultan excepción Euskadi y Cataluña. Incluso, desde la óptica del PSA se destaca la aparente contradicción de que para esa generalización autonómica se use –precisamente–, el criticado artículo 144 de la Constitu-

---

(60) Ya en uno de sus últimos números el órgano *Andalucía Libre* (49 de julio-agosto 1982) reproduce entre sus páginas la totalidad de la intervención que en Pleno del Congreso realiza el Diputado del PSA Juan Carlos Aguilar. (Cfr. DSCD, núm. 250 de 21 de junio de 1982, pp. 14.516 a 14.518).

ción, un icono por el que los andalucistas se han visto envueltos en todo tipo de acusaciones y deslealtades a la hora del desbloqueo autonómico andaluz (61). Aquella propuesta que, para resolver el conflicto andaluz fue rechazada por anticonstitucional, -según defienden-, se pretende ahora aplicar sin reserva alguna sobre una España para la que se desea generalizar un sistema de mancomunidad de diputaciones. A excepción de los dos territorios que venimos citando, el planteamiento del *Informe* aludido representa para el PSA establecer “*un patrón mínimo de competencias idéntico para todas las Comunidades a excepción de las históricas*”. Por todo ello, la *tecnocracia* –como término planificador acuñado desde el medio franquismo–, no había muerto.

Todas estas reflexiones justificarían la necesidad de que los andaluces confiaran en un partido nacionalista autodefinido como de exclusiva obediencia a los intereses de su tierra. En el supuesto que nos ocupa, su presencia en la esfera pública, resultaría vital, o mejor, seguiría siéndolo como lo había sido hasta ese momento, según su punto de vista, a la hora de neutralizar las pretensiones comentadas y perseguir los fines que desea (62).

El nacionalismo andaluz es concebido con cierta ironía por sus protagonistas en este análisis como: “*lo más peligroso que podría concebirse*” para ese pacto de Estado. Según sus observaciones, superado el peligro secesionista catalán con el triunfo de su derecha conservadora,

---

(61) Al respecto: C. A. CHERNICHERO DÍAZ, “El acceso de Andalucía a la autonomía. Su tratamiento en los manuales de Derecho Constitucional”, en *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía. Andalucía Contemporánea*. Tomo III, CajaSur, Córdoba, 2003, p. 137.

(62) Contrariamente a lo que afirman los nacionalistas del PSA en su órgano portavoz, la tramitación del Proyecto de Estatuto para Galicia no tiene un procedimiento especial respecto al andaluz. Más bien, la parálisis que tiene lugar durante la gestación del texto gallego obliga a retomar los trámites, una vez alcanzado un acuerdo para su desbloqueo en el seno de su Asamblea de Parlamentarios y después de comunicar el hecho al Gobierno, convocándose para tal fin la Comisión Constitucional junto a la Asamblea de Parlamentarios, la cual, a su vez, debate y ratifica dicho acuerdo. (Cfr. Boletín oficial de las Cortes Generales, núm. 45-I, de 28 de octubre de 1980). En el caso andaluz, fue como en los tres anteriores: se utiliza el procedimiento fijado por el Reglamento Provisional del Congreso y en el Dictamen de 5 de junio de 1979. (Cfr. Boletín oficial de las Cortes Generales, núm. 5-II, de 8 de junio de 1979).

sólo restaban dos problemas en el terreno autonómico: el terrorismo vasco y el incipiente nacionalismo andaluz. Con el primero la solución era difícil y además tenía consecuencias involucionistas. Ante el segundo, era absurdo pensar que los poderes centrales permanecieran impunes cuando apareciesen poderes autonómicos que le restaban soberanía. Una vez más, la argumentación sirve para defender la existencia del propio nacionalismo, la coherencia de sus discursos, las opciones adoptadas en su día, y sobre todo, el mantenimiento de la confianza de los andaluces de cara al futuro. Muy especialmente, en atención a las inminentes elecciones autonómicas. De esta forma se proyectaría para el andalucismo político un escenario desde donde garantizar su continuidad en el tiempo, asegurar el éxito del proceso por el 151 y mostrar las contradicciones de quien se dice es su principal protagonista: el PSOE.

Frente a las pretensiones “*loapistas*” de generalizar una autonomía otorgada, se encuentra el hecho de la particular conquista que alcanza el pueblo andaluz que le hace, según las percepciones del PSA, equipararse a Cataluña y Euskadi, de la mano también de Galicia. Quizás por ello, desde posiciones nacionalistas se ve con especial preocupación el hecho de que la Ley condicionara a las iniciativas en curso. De esta forma, se pretendería también vaciar de contenidos unos Estatutos ya aprobados o en trámite. Algo que, en buena medida, significaría el sometimiento de las fuerzas autonómicas a un proyecto neo/administrativo de Estado, tratando de sustituir un modelo centralista por otro que permita la incorporación de la periferia. Desde este plano la proeza andaluza en su singular proceso hacía la autonomía quedaría reconducida a un nuevo modelo administrativo, el cual pretende eliminar la posibilidad de elegir un proceso de autogobierno como recoge la Constitución. La LOAPA se percibía así como un castigo reductor a Andalucía, al transgredir el modelo Constitucional pactado (63).

El diputado Aguilar en la que es su última intervención al respecto del debate de la LOAPA, dado que no participan durante el turno de

---

(63) En dicho órgano portavoz pueden localizarse numerosas referencias críticas a la gestación de lo que será la LOAPA. Cfr. M. RUIZ ROMERO, “«Andalucía Libre». Una revista andaluza de la... op. cit.

explicación de un voto al considerar suficientemente defendida su negativa, enjuicia el nuevo escenario donde Andalucía, repetimos, ha sido la primera implicada, y lo hace de una forma que evoca la necesaria reflexión que es imprescindible para la reforma estatutaria abierta hoy: *“El tiempo dirá si el desarrollo del mismo [del Estatuto] es suficiente para superar los graves problemas que tiene Andalucía, que son, precisamente, los de dependencia, y para nosotros no cuenta con un instrumento suficiente, aunque sea imprescindible; porque ese instrumento tiene esa insuficiencia, precisamente, porque antes de aprobar esta Ley ya se había hecho el experimento andaluz”* (64).

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

El contenido de los Acuerdos corrió distinta suerte. Por un lado la aprobación conjunta permitió resolver cuestiones no previstas referentes a los Estatutos pendientes. Por algo se critica que la Ley pretendía constituir una relectura del Título VIII de la Constitución. Así, Canarias y el País Valenciano que habían iniciado antes del pacto UCD-PSOE sus respectivos procesos por el procedimiento del 151, seguirían ahora por la vía del 143 aunque con un máximo nivel de competencias. El resto de Comunidades Autónomas siguieron el proceso observado en los pactos (65). Por ello, no resultaría ocioso afirmar que más temprano que tarde, se hubiese planteado esa necesidad jurídica para ofrecer seguridad a la culminación del Estado de las Autonomías.

---

(64) Cfr. DSCD, núm. 255 de 30 de junio de 1982, p. 14.844.

(65) Los pactos terminan por concretar el diseño autonómico del Estado. Es el caso de Madrid en su relación con Castilla y las Islas Baleares y Canarias. Desde el 11 de enero al 5 de septiembre de 1982 entraron en vigor con Arias-Salgado como Ministro de Administración Territorial los estatutos de: Andalucía, Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra, Castilla-La Mancha y Aragón. Tras la renuncia de Calvo-Sotelo sólo quedaban diferentes trámites en los procesos estatutarios de Baleares, Castilla y León, Extremadura, Madrid, así como Ceuta y Melilla, más tarde consideradas ciudades autónomas. Todos se encontraban consensuados y serían aprobados durante la II Legislatura, primera socialista. Así, el 8 de mayo de 1983 se realizan las primeras elecciones autonómicas en los 13 territorios que restaban, completándose así el mapa autonómico.



Por otro, y es el escenario que más nos interesa para completar nuestro análisis, el rechazo a la LOAPA se materializó en un bloque contrario (todos los grupos nacionalistas más el comunista), que primero mostró su desacuerdo durante la tramitación de la Ley, y más tarde, mediante la presentación de distintos recursos previos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional el 4 de agosto de 1982, antes de que la norma fuese publicada, lo que provocaba su paralización (66). Los cinco recursos (311, 313, 314, 315 y 316/1982 todos acumulados), fueron promovidos por el Gobierno y el Parlamento vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de esa misma Comunidad así como por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el Proyecto de Ley Orgánica Armonizadora del Proceso autonómico (67).

---

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

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

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

Sobre las repercusiones de la LOAPA sobre los cuatro estatutos hasta esos momentos aprobados puede consultarse el siguiente estudio; no obstante, en la medida que obvia la Sentencia del Constitucional, cabe precisar se redacta cuando ésta no se había producido.

Un año más tarde, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983 (68), declaró inconstitucional buena parte de sus artículos, fundamentalmente por cuestionar que el legislador pudiese erigirse en intérprete de la Constitución. Tal y como objetaron los nacionalistas, la Ley no debería tener rango de Orgánica ni tenía finalidad armonizadora, por eso no se podía dictar al amparo del artículo 150.3 de la Constitución. En concreto de los 38 artículos que tenía la norma, siete son anulados en su totalidad por cercenar las competencias y las normativas aprobadas por las Asambleas Autonómicas y, otros siete, parcialmente. Considerándose del mismo modo que ninguna Ley de Estado puede interponerse entre la Carta Magna y los Estatutos de Autonomía, e imponiendo un concepto de autonomía política que protegió a estos últimos frente a las leyes estatales. En paralelo, entre los años 1981 y 1983, los gobiernos vasco y catalán, presentaron 168 conflictos de competencias y forzaron así la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional.

Finalmente, la parte no declarada inconstitucional acabó aprobándose, ya desprovista de carácter orgánico y armonizador, como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 8 de septiembre de 1983 para el cumplimiento de la Sentencia, se dio luz a una nueva redacción que, conocida en foros políticos como *loapilla*, ya en su artículo 1º dejaba prueba de su nuevo talante: “*Antes de la aprobación por el Gobierno de un Proyecto de Ley de Armonización, deberá oírse a las Comunidades Autónomas*” (69).

Desde entonces, resulta asombroso que el Estado no haya utilizado ni una sola vez los instrumentos armonizadores que reconoce la Cons-

---

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

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

(69) Publicada en BOE 247, de 15 de octubre de 1983. Corrección de errores BOE 251, 20 octubre 1983.

titución (70). Sí cabe señalar que estamos ante un triunfo del Estado de Derecho, dado que el poder legislativo ordinario no puede atribuirse competencias constituyentes. El error fue que UCD y PSOE entendieran que los 208 votos del Congreso y 202 del Senado empleados para aprobar en las respectivas Cámaras la LOAPA, podían transgredir la Constitución en materia autonómica e imponerla a las minorías nacionalistas. Algo que, como se demuestra, precipitó la disolución anticipada de la legislatura y fue otro factor más que impulsó el triunfo electoral del Felipe González. Pese a que el PSOE participó tan activamente como el partido del Gobierno en el intento, fue el gran beneficiado electoralmente de sus consecuencias. Paradójicamente, tanto en Euskadi, Cataluña como en Andalucía, pero sobre todo en las dos primeras, las movilizaciones existentes contra la LOAPA, no beneficiaron a los partidos nacionalistas. El andalucismo político que vaticinaba 20 diputados en las primeras autonómicas vio reducida su presencia a minoría testimonial. Para Andalucía también llegó tarde esa Sentencia y quizás, como recuerda el entonces diputado del PSA Juan Carlos Aguilar, lo que queda de la LOAPA después de la opinión del Tribunal Constitucional son los “*residuos de la Ley de Armonización*” –la *loapilla*–, “*y el Estatuto de Andalucía*” (71).

Seguramente con los *Acuerdos Autonómicos* de 1981, suscritos entre los dos partidos mayoritarios UCD y PSOE, se produjo la decisión política más trascendente de las adoptadas tras la aprobación del texto constitucional. En síntesis, los mencionados acuerdos venían a establecer un criterio básico y compartido en el desarrollo del Título VIII de la Constitución para despejar las incertidumbres derivadas de una interpretación descontextualizada. Así, frente a una lectura inicial que apuntaba a la existencia de dos clases de autonomías, políticas unas y acaso meramente administrativas otras, se impuso una

---

(70) Es curioso constatar como entre los informes que maneja el Gobierno de José Luis Zapatero para rechazar el blindaje de las competencias recogidas en el borrador de la reforma estatutaria catalana, se alude la posibilidad de utilizar la Sentencia del Constitucional que anuló la LOAPA, que enumeraba las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas de las Comunidades. EL MUNDO, 23-IX-2005, p. 8.

(71) J. C. AGUILAR MORENO, “De la memoria”, en PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento, 2001, pp. 15-53.

reinterpretación tendente a homogeneizar la organización institucional de todas ellas dotándolas de una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno y un Presidente designado por aquélla mediante una relación de confianza propia de los regímenes parlamentarios. Por lo que al ámbito de competencias se refiere, se acordó igualmente su equiparación, si bien se difería en el tiempo. Arbitrando para ello, distintas fórmulas legales, bien a través de leyes complementarias, bien previa reforma de los correspondientes Estatutos.

### VIII. CONCLUSIONES

El proceso andaluz representó un triunfo contundente para quienes supieron y tuvieron medios para conectar, con más o menos actitud demagógica y a costa de quien lideró el movimiento, con las aspiraciones y sentimientos de aquellos andaluces que quisieron disponer del máximo nivel de descentralización que entonces admitía la Constitución. Al culminar su proceso por el procedimiento del 151, Andalucía impidió que se impusiera un doble régimen autonómico –nacionalidades históricas y resto de comunidades–, con el concurso, cabe recordarlo, de todas las formaciones que apoyaron la Constitución, no sólo del Gobierno de UCD como demasiadas veces se ha expresado. Si bien nadie pone en duda la importancia de los acuerdos tanto para despejar incógnitas de Estado como decantar su estructura por medio de la generalización autonómica, no es menos cierto que afecta a una fase crucial del proceso autonómico andaluz. Resulta evidente que las circunstancias relatadas condicionaron de forma decisiva el procedimiento final de la tramitación del Estatuto andaluz en Cortes.

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

breve, ya con el PSOE en el Gobierno” (72). En pocas líneas el autor expresa la significación histórica de primer orden que tuvieron dichos acuerdos para las Comunidades reconducidas por el 143; sin embargo, obvia las repercusiones objetivas para el caso andaluz que, por poco conocidas, y ese es el sentido de nuestro trabajo, no deben dejarse en olvido (73).

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

---

(72) J. SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomía, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza, 1985, p. 222.

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

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

cias, que lo acercan muy significativamente a las autonomía del 143 por causa del *Acuerdo Autonómico* citado.

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

En la construcción del Estado Autonómico ha sido fundamental la labor del alto Tribunal, el cual a través de la Sentencia sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para el desarrollo posterior del sistema: subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, y lo reconoció también para unos Estatutos que son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Carta Magna. El resto de los años 1980 suponen la lenta consolidación del modelo, sobre todo, desde la perspectiva del desarrollo institucional. Las futuras dudas que aparecerían sobre el camino a seguir con las autonomías de vía lenta llevaron a un nuevo pacto, esta vez entre PSOE y PP, que en 1992 fue capaz de consensuar el reconocimiento a las 10 CCAA de vía lenta de su derecho a ampliar competencias.

Inmersos ahora en un proceso de reforma estatutaria y de presumible reforma constitucional, es obligado no perder de vista la dimensión histórica de los hechos relatados. Si existió el café, no cabe duda que a nosotros nos tocó el descafeinado. Aunque como diría Blas Infante en 1936 el Estatuto será lo que quieran los andaluces.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

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

- ACOSTA SÁNCHEZ, J.: "Andalucía en la transición", en *Actas del VIII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1999, pp. 71-103.
- "Andalucía en la revisión del Estado de las Autonomías", *Actas del IX Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2001, p. 57.
- "La dialéctica política en Andalucía. Partidos y autogobierno", en *Revista de Estudios Regionales* (63), pp. 101-136.
- ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA: *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2000.
- BALAGUER, F. (Coord.): *El sistema de Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2003
- CLAVERO ARÉVALO, M.: "El papel de Andalucía en el modelo cuasi-federal surgido de la Constitución de 1978", en *Actas del VII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996, p. 139.
- GARCÍA RUIZ, J. L.: *El derecho propio de Andalucía*, Cádiz, Fundación Universitaria de Jerez, 1986.
- MEDINA CASADO, M.: "Una visión de la transición andaluza a la autonomía (1976-1984)", en *Transición y Autonomía de Andalucía*, Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén, 1999, pp. 53-66.
- MORENO NAVARRO, I.: "Los intereses del Estado español y la desactivación de la toma de conciencia andaluza", en *Nación Andaluza*, (6-7), 1986, pp. 101-122.
- *Andalucía: identidad y cultura*, Málaga, Ágora, 1993.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: "La conquista de la autonomía y la elaboración del Estatuto", en MURILLO, P. L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios del Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.11.
- OLVERA PORCEL, F.: *La emergencia de la Administración Autónoma andaluza (1978-1985)*, Granada, Universidad, 2003.
- PORRAS NADALES, A.: "La institucionalización de la Junta de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, (4) 1990, pp. 40-61.
- RUIZ ROBLEDO, A.: "El futuro del Estatuto de Autonomía: su desarrollo" en CHERNICERO, C. (Coord.), *Estatuto de Autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, IAAP, Sevilla, 2001, p. 79.
- "Tras el 28 de febrero: una interpretación jurídica del desbloqueo de la autonomía andaluza", en *Actas del V Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1993, pp. 245-256.

- “Andalucía y la formación del Estado autonómico”, en *Actas del IX Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2001, pp. 114-131.
  - *Código autonómico. Recopilación sistemática de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, IAAP, 2004.
- RUIZ ROMERO, M.: “Nuevas claves para comprender el bloqueo y desbloqueo del estatuto andaluz”, en MURILLO DE LA CUEVA, P. L. (Coord.), *La conquista de la autonomía*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 71.
- *Política y Administración Pública en el primer Gobierno Preautonómico de Andalucía. La gestión de Plácido Fernández Viagas al frente del ente preautonómico*, Sevilla, IAAP, 2000.
  - *El referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía: el 28F como batalla mediática*, (Documento H2004/03) Sevilla Fundación Centra, 2004. Disponible en: <http://www2.fundacion-centra.org/pdfs/H200403.pdf>.
  - “El sistema de partidos en la Andalucía de la transición: el fracaso de un discurso diferencial”, en BERAMENDI, J. y Baz, M.<sup>a</sup> J., *Actas del VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Santiago de Compostela, Universidad (formato CD).
  - “Los procesos comunicativos en el referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía (28F): abstencionismo frente a movilización”, en *Revista de Estudios Regionales*, (71), 2004, pp. 131 a 156.
- SALAZAR BENÍTEZ, O.: “El desbloqueo del proceso autonómico andaluz”. Un éxito político y un fracaso jurídico”, en MURILLO DE LA CUEVA, P. L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 105.