

CORTES Y OPINIÓN PÚBLICA:
LA IMPORTANCIA DE LA LEY ORGÁNICA
REGULADORA DE LAS DISTINTAS
MODALIDADES DEL REFERÉNDUM EN EL
PROCESO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA.

MANUEL RUIZ ROMERO (*) (1)

SUMARIO: LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO ANDALUZ. - LA URGENCIA DE UNA LEY. - EL INTENSO DEBATE PARLAMENTARIO EN CORTES. - LA TRASCENDENCIA PARA EL PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL. - LAS POSICIONES POLÍTICAS EN EL PLENO. - CONCLUSIONES.

(*) Universidad Pablo de Olavide. Fundación Centro de Estudios Andaluces.

(1) El autor es doctor por la Universidad Pablo de Olavide con la tesis: *La génesis de la autonomía andaluza en el contexto de la transición (1975-1982)*; becada por el Congreso de los Diputados y dirigida por el catedrático Dr. D. Manuel González de Molina. Email: mansusi@terra.es. Dirección: apartado de correos 623, 41080 - Sevilla.

LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO ANDALUZ

Desde que el Pleno del Ayuntamiento de Puerto Real en fecha 21 de abril de 1979 fuera la primera institución que inicia el procedimiento autonómico por la vía excepcional, el proceso andaluz había venido superando ampliamente los requisitos exigidos por la Constitución en su artículo 151. Dentro de los seis meses contemplados por la Carta Magna para que las Corporaciones Locales respaldasen la iniciativa autonómica, el aval es superado con amplia suficiencia (97%) (2).

Solventado este primer paso, los preceptos constitucionales disponen la celebración de un referéndum con especiales características. Pero antes, el proceso autonómico en Andalucía concretaría la fecha para la celebración de dicho plebiscito. Los acuerdos derivados del encuentro entre los Presidentes Suárez y Escuredo el 3 de octubre de 1979, ratificados por el Pleno de la Junta de Andalucía en Almería (día 8), confirman al 28 de febrero de 1980 como jornada participativa pese a las reticencias mostradas por altos cargos de la Administración Central y por personalidades relevantes del centrismo.

Una vez consumadas las primeras experiencias autonomistas de la restauración democrática en Cataluña y País Vasco, no queda despejado

(2) Toda la bibliografía sobre el proceso y el ordenamiento estatutario puede consultarse, realizadas por el autor en la web del Centro de Estudios Históricos de Andalucía. Del mismo modo en: RUIZ ROMERO, M., *Repertorio bibliográfico sobre la Transición política de Andalucía*, Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria, 2001.

cual sería el procedimiento por el que se convocaría dicha consulta en el caso andaluz. Se desconoce si se va a realizar mediante Decreto-Ley, o si por el contrario, el paradigma constitucional exige una norma concreta que regule este tipo de referéndum.

Vistas así las cosas, la necesidad previa a la consulta de una Ley Orgánica de Referéndums, significa también un *peaje* de tiempo que Andalucía tiene que superar en paralelo de las tesis ralentizadoras pro 143 que despuntan, y finalmente, modificarán la actitud centrista. Proseguir con la vertebración territorial de España pone de manifiesto la debilidad de un Estado que aún no ha tenido tiempo material de legislar los extremos necesarios para tal cuestión, y desarrollar los principios derivados de la Constitución (3).

A este panorama político-administrativo, debemos añadir que la unanimidad entre fuerzas políticas alcanzada durante el primer requisito constitucional del artículo 151, comienza progresivamente deteriorándose en detrimento de UCD como partido opositor en la Junta y fuerza mayoritaria en Cortes. El respaldo multitudinario de los andaluces al tercer *Día de Andalucía (4 diciembre de 1979)*, vuelve a poner de manifiesto la voluntad y la conciencia autonomista de un pueblo, inédita hasta esos instantes.

Este es el escenario que a finales de 1979 posee el *iter* autonómico y sobre el que destacamos algunos aspectos determinantes para los hitos que han de venir. Por un lado, fijar la fecha de la consulta pone a prueba ante la opinión pública andaluza la validez de los acuerdos entre la Junta y la palabra del Presidente de Gobierno. Un segunda apreciación apun-

(3) De hecho, durante la gestación de los Estatutos vasco y catalán, se desarrolla en Cortes el debate sobre el proyecto de Ley del Tribunal Constitucional, vital para la construcción de las autonomías en un marco de regulación de competencias con el Estado (Ley 2/79, de 3 de octubre, publicada en BOE 5-X-1979). Igualmente, a lo largo de 1979 se tramitan importantes Proyectos de Ley tales como: el Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica de Policías Autonómicas, la Ley de Bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar, la Ley de Seguridad Ciudadana, el nuevo Código Penal, la Ley del Gobierno y de la Administración Central del Estado, La Ley General Penitenciaria, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley Orgánica de la Administración del Estado y de la Función Pública, y Ley Orgánica sobre Protección Civil del Derecho al Honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

ta la hipótesis sobre el hecho de hasta qué extremo coincidirían las posiciones de UCD y PSOE en esa visión racionalizadora de Estado que emerge, y apuesta por una segunda fase del desarrollo autonómico con menor prioridad política, reconduciéndola por la vía del artículo 143. En tercer lugar, queda la incógnita de cómo se desarrollará la tramitación de la Ley para aprobarla antes del 28F. Un último matiz nos hace considerar que los preparativos de la consulta, dada la proximidad de la fecha, debe conllevar una coordinación de esfuerzos y recursos entre la Junta y el Estado, así como una rápida puesta a punto de todo el aparato logístico-administrativo derivado de este tipo de consultas.

Finales de 1979 y principios de 1980, supone un periodo vital y definitorio para el proceso, por cuanto afecta estructuralmente a la visión de Estado y a la correlación de fuerzas que tienen presencia parlamentaria en Andalucía. Las contradicciones de UCD sobre el artículo a utilizar son cada vez más evidentes, y el empuje que ha venido ofreciendo Clavero por su liderazgo, comienza a ser cuestionado en algunas provincias. Dentro del PSOE andaluz han sido derrotadas las tesis *escuredistas* en su II Congreso (4): Es decir, la posición abiertamente *nacionalista* que defiende el Presidente de la Junta, la cual le ha permitido arrebatar al andalucismo político algunas de sus *banderas* y símbolos. Resulta toda una incertidumbre el papel que a partir de ahora va a jugar Escuredo, más allá del conocido respaldo de su partido al proceso. Por su parte, desde las filas comunistas a través del Congreso constituyente del PCA, se ofrece un oportuno giro estratégico de cara a las posiciones que acercan la izquierda tradicional a la nueva articulación territorial. Desde la óptica del PSA, cualquier retraso o incumplimiento de fechas, e incluso, derrota de la consulta puede revalorizar las denuncias sobre discriminación y falta de empuje, que del lado nacionalista se han venido realizando contra el resto de partidos que componen la Junta a lo largo del segundo semestre de 1979.

(4) Sobre la citada corriente nacionalista en el seno del socialismo puede consultarse lo que es, hoy por hoy, el único análisis del socialismo andaluz durante los años de la transición de la mano del autor de este artículo: «El PSOE en Andalucía al inicio de la transición. De la FSA-PSOE al *escuderismo* (1976-1979)», en *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía (Andalucía Contemporánea)*, Córdoba, Caja Sur, 2003. Igualmente, y referida a las referencias sobre Andalucía puede consultarse: «Prensa política en la transición. Andalucía según *El Socialista* (1977-1982)», en *Ambitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (7-8), Sevilla, 2002, pp. 281-304.

El proceso pro autonómico adquiere irreversiblemente una proyección de Estado. Va dejando paulatinamente de ser algo propio de un territorio para llegar a convertirse en su madurez en un *problema de Estado* (5). Con las contundentes muestras de respaldo ciudadano y del lado de las corporaciones locales, al *hecho* andaluz comienza a ofrecer características singulares. Todo parece desarrollarse, no obstante, dentro de unos márgenes que bien podemos denominar de *contradicciones calculadas* en el quehacer político del partido gubernamental. Nadie podía calibrar en estos instantes que por encima de desavenencias internas, UCD cambiaría su actitud 180 grados. Aún estarían por llegar las dificultades políticas con las que Andalucía se enfrentaría ante un día de febrero que, por méritos propios, adquiere la denominación de *histórico*.

LA URGENCIA DE UNA LEY

Al hilo de la evaluación de los violentos sucesos acaecidos el último *Día de Andalucía*, y constatando la satisfacción del Consejo Permanente por el alto grado de ciudadanía alcanzado en las manifestaciones, el órgano ejecutivo de la Junta percibe, una vez fijado el día para la consulta, que no existen garantías para que se realice (6). En este foro el Presidente manifiesta que el Proyecto de Ley Orgánica presentado por el Gobierno, aún tramitándose por el procedimiento de urgencia, y debido al tiempo que todos los procedimientos necesitan en ámbito parlamentario, no asegura la celebración del 28F. Los requisitos —apunta Escuredo—, pasan por un Informe del Consejo de Estado que implicará un sustancial retra-

(5) HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., «La autonomía andaluza en la transición: ¿problema de Estado?», en UGARTE, J. (ed.) *La transición en el País Vasco y España*, Vitoria, Universidad del País Vasco, Instituto Universitario de Historia Social Valentín Foronda, 1998, p. 269.

(6) Sobre los referéndum puede consultarse la siguiente bibliografía de referencia: PÉRES SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Jaén, Universidad, 1994; SANTOLAYA MACHETTI, P., *Las distintas modalidades de referéndum*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1993; RIPOLLÉS SERRANO, M^a.R., *Notas acerca de la Ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*, Valencia, Universidad, 1980; OLIVER ARAUJO, J., «El referéndum en el sistema constitucional español», en *RDP* (29), 1979, p. 161; AGUIAR DE LUQUE, L., «Comentarios a la Ley Orgánica de referéndum», en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense (58), 1981, p. 168; así como de este último autor: «Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales», en *RAP* (102), 1986.

so, en detrimento del día acordado por los Presidentes (7). Es entonces cuando el primer mandatario de la Junta hace público ante el Consejo, y más tarde ante los medios, un anuncio donde vincula la marcha del proceso pre-autonómico a su papel como primer representante. Tal y como señala el Acta de la citada reunión: «*El Presidente anuncia su decisión irrevocable de dimitir como Presidente de la Junta, si por causas atribuibles al Gobierno, el referéndum no se celebra en le fecha acordada*» (8).

Vista la situación, el socialista del Pino Menchén propone que la Permanente se pronuncie sobre la necesidad de que el Gobierno regule el referéndum andaluz mediante un Decreto-Ley al igual que hizo con los referendos vasco y catalán (9). Posición hasta estos momentos reclamada de forma aislada desde las filas del PSA. Sin embargo ahora, tras debate, es la institución quien abraza tal reclamo como medida práctica. Así se decide: «*A la vista de que el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 23 de noviembre de 1979, consideramos que hace en la práctica inviable la celebración del referéndum del día 28 de febrero próximo, es por lo que este Consejo Permanente por mayoría, decide solicitar del Gobierno el oportuno Decreto-Ley que haga posible la celebración del referéndum en la fecha anteriormente indicada*» (10).

(7) El Acta de la Permanente alude expresamente al citado Consejo de Estado, sin embargo, recordamos nosotros también que, a estas alturas, el proyecto de Ley de Referéndums ya había sido aprobado por el Consejo de Ministros (día 2 de noviembre) y se encuentra camino del Congreso para que, con el visto bueno de la Mesa (día 12), sea publicado en el Boletín de las Cortes (día 23).

(8) Actas del Consejo Permanente, en adelante ACP (novena reunión), 3-XII-1979.

(9) Los autores que han venido criticando la *manifestación constitucional* de la solución empleada para el desbloqueo del proceso andaluz en la vía del artículo 151, suelen obviar que para los referendos estatutarios vasco y catalán tampoco se aplicó lo mandato por el artículo 92.3 de la Constitución, y que no por ello, sus procedimientos jurídicos han tenido que ser cuestionados por anticonstitucionales. Más bien, concluimos nosotros, ambos casos demuestran que la Ley está al servicio de la Política. (Puede verse la convalidación de los Reales Decretos-Leyes de 14 de septiembre, por el que se somete a referéndum los Proyectos de Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña, en el Diario de Sesiones del Congreso, núm. 34, de 27 de septiembre de 1979). Es en este documento donde puede apreciarse cómo la recuperación histórica de unas autonomías y el hecho de apostar por el final del terrorismo, primaron a la hora de no aplicar la Constitución y evitar utilizar la LORDMR para ambos casos. En definitiva la prioridad política primó.

(10) Loc. Cit. Lo escueto de este tipo de documentos nos hace carecer de apreciaciones alrededor de cómo se desarrolla el debate, así como la votación final del acuerdo. Es presumible que esta última se hubiese aprobado con el concurso de votos socialistas, andalu-

De nuevo la Junta realiza un *jaque* al Gobierno central en cuanto a la celeridad del proceso. La necesidad previa de elaborar una Ley de Referéndums, así como la fijación de la fecha de la consulta podrían ser hasta estos instantes concesiones políticas mutuas. Sin embargo, la tramitación de dicha Ley no puede considerarse en manera alguna una justificación en el retraso del acuerdo. La palabra –y ahora el cargo–, de Escuredo iba en ello (11).

En efecto, el Proyecto de Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum (en adelante LORDMR), es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 23 de noviembre, de forma que, aunque se tramite por el procedimiento de *urgencia* como el propio Suárez anuncia, parece discutible que se asegure el 28F. Según los cálculos, hasta el doce de diciembre no finaliza el plazo para la presentación de enmiendas tras los trabajos de la preceptiva Comisión del Congreso. Más tarde, teniendo en cuenta que enero es inhábil en el calendario parlamentario, el proyecto se traslada al Senado, en donde se sucederían trámites semejantes. Sólo para la segunda quincena de enero podría aprobarse la Ley. Además, con posterioridad a este proceso, es preciso un Informe del Consejo de Estado que acredite cumplidos los requisitos exigidos del artículo 151. Finalmente, es preceptivo que la convocatoria de la consulta se realice por Decreto, 40 días antes de su celebración según recoge el propio Proyecto de Ley (12)

Vista la experiencia parlamentaria que los profesionales de los medios de comunicación van adquiriendo a medida que avanza la restauración democrática, todos los comentaristas políticos apuntan que la fecha, resultaría prácticamente imposible de cumplir. Los plazos en este tipo de leyes básicas resultan justos, de manera que si algún momento de los procedi-

(10) Loc. Cit. Lo escueto de este tipo de documentos nos hace carecer de apreciaciones alrededor de cómo se desarrolla el debate, así como la votación final del acuerdo. Es presumible que esta última se hubiese aprobado con el concurso de votos socialistas, andalucistas y comunistas, así como que hubiese contado a su vez, con la abierta negativa centrista. Por ello, la Permanente insistiría en la necesidad de reclamar a UCD una postura nítida al respecto del orden del día. Forzándose de esta manera su posición, bien con el apoyo de la Junta (fecha y decretos-leyes) o la del Gobierno Central (elaboración prioritaria de la Ley).

(11) Una compilación documental del periodo en: HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*, Málaga, Sarriá, 2001.

(12) EL PAÍS, 5-XII-1979.

mientos se alarga, puede frustrar el acuerdo. A estas alturas, aludir a un cierto retraso en la consulta, ofrecía argumentos a quienes denuncian un retraso de la misma. El asunto sería de difícil explicación para muchos medios y para una opinión pública que ha visto cómo, la Junta fija fecha y arranca al Gobierno el compromiso ante las críticas de una posible paralización del proceso. Aún con los plazos apretados, su Portavoz Josep Meliá, reitera la voluntad gubernamental de respetar la fecha comprometida, queriendo así despejar las dudas sobre el anhelo político del ejecutivo. La presión popular ejercida con motivo de las movilizaciones del *Día de Andalucía* parece dar sus primeros frutos (13). Es evidente que el traslado al ámbito parlamentario del Proyecto de Ley no contempló el caso andaluz, donde la fecha ya ha sido acordada, por contra, sí se extraen provechosas conclusiones sobre los vacíos normativos que tuvieron lugar (14).

En un intento por decantar la posición del Gobierno, el hecho adquiere dimensión parlamentaria. El averiguar hasta qué punto el Presidente Suárez cumplirá su compromiso, resulta objeto de una pregunta parlamentaria con ruego oral en Pleno suscrita el 7 de noviembre, realizada por el Senador Fernández Viagas. En la misma, el ex Presidente andaluz realiza un recorrido cronológico de los principales hitos logrados por Andalucía en su proceso a la autonomía, culminando dichos antecedentes con el «*estupor y la indignación*» que han producido –según consta en la iniciativa–, las declaraciones del Ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, relativizando el compromiso adquirido por el Presidente Suárez en cuanto a la fecha de la consulta (15). Invocando la «*necesidad urgente*» que el pueblo andaluz tiene de conocer la veracidad sobre todas las incógnitas políticas planteadas, Viagas pretende despejar dudas alrededor de la posición del Gobierno ante un posible retraso del calendario legislativo, reclamando del ejecutivo, si éste último extremo se confirma, que convocara

(13) SUROESTE, 6-XII-1979. En idéntico sentido se expresa ese mismo día la editorial: *Ante el posible retraso del 28F, éxito del 2D*, de NUEVA ANDALUCÍA.

(14) Otras fuerzas políticas como es el caso del PTA exigen la convocatoria del Decreto-Ley para asegurar la fecha prevista. Para ello, reclama que los partidos firmantes del acuerdo de Antequera definan su posición al respecto ante el parón que entiende, sufre el proceso. Cfr. Resultados de la entrevista Isidoro Moreno-Escuredo. NUEVA ANDALUCÍA, 6-XII-1979.

(15) La Pregunta parlamentaria está firmada por José Plácido Fernández Viagas, José Rodríguez de la Borbolla y Rafael Estrella. *BOCG*, Senado, Serie L, núm. 27, 16 de noviembre de 1979, pp. 482 y 483.

la consulta –siempre en la citada fecha– pero mediante Decreto-Ley al igual que los casos catalán y vascos.

Durante su intervención en Pleno del Senado el día 13 de septiembre, a dos meses y medio del referéndum andaluz, el representante socialista por Sevilla reclama conocer el procedimiento del Gobierno. Argumentando que «*no estamos haciendo seria política autonómica, estamos haciendo chapuzas*», recuerda que si fuera aprobada la Ley, tal y como se ha registrado en Cortes, se necesitarían 45 días entre la convocatoria y la consulta, por lo que es imposible cumplir el acuerdo entre Presidentes (16). El Ministro competente en el tema autonómico apunta en su respuesta que el inicio del proceso tiene lugar, erróneamente (por la información que sus asesores le aportan), con quien significa el primer municipio que impulsa el proceso por la vía del 151: Los Corrales el 24 de abril 1979. Recuerda al ex juez socialista que hace escasos días le han sido entregadas a su Ministerio las certificaciones auténticas que reclamó a la Junta, una vez ésta daba por superado unilateralmente el primer requisito constitucional con el protagonismo de las Corporaciones Locales. En la segunda parte de su exposición, Fontán responde que la tramitación del Proyecto depende de las Cámaras y del propio texto, cuestiones ambas –dice–, escapan a las competencias propias del poder ejecutivo. Reflexión que en un sentido estricto no resulta carente de lógica, salvo que el Ministro –consideramos nosotros–, podría aprovechar el foro para dejar cerrada la incógnita que se presenta, y no mantenerla abierta aún sembrando nuevas dudas. Entendemos que si bien es cierto que a Fontán no le compete asegurar el resultado de una tramitación parlamentaria para una determinada fecha, sí pudiese haber sido más explícito respecto a la voluntad del Gobierno sobre el tema andaluz, y en particular, ante la posibilidad de recurrir a la vía empleada para los casos catalán y vasco utilizando la vía del Decretos-Ley. Abandonada esta posibilidad, el Ministro se escuda ante una calculada ambigüedad que le permite ocultar su posición, afirmando por contra una obviedad: «*si no hay demora en la tramitación parlamentaria y si la iniciativa andaluza ha sido acreditada (...) no existe ningún obstáculo para celebrar la consulta*» (17).

(16) Las intervenciones de Senador y Ministro en: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 31, 1979, 27 de noviembre de 1979, pp. 1245 a 1248.

(17) Eco de la respuesta en EL CORREO DE ANDALUCÍA y ABC, 28-XI-1979. Puede consultarse las iniciativas parlamentarias en las que interviene el primer Presidente de la

El *impasse* donde parece instalarse el proceso lleva también a los nacionalistas andaluces a proponer en Cortes una Moción, instando al Gobierno a aplicar al proceso un procedimiento semejante a los empleados: «*El Congreso de los Diputados considera necesario que la convocatoria del Referéndum de ratificación de la iniciativa del proceso autonómico andaluz sea realizada mediante procedimiento utilizado para los casos similares en los referéndums catalán y vasco*» (18). Sin embargo, la Moción del PSA es finalmente rechazada días más tarde de su presentación en la Junta de Portavoces. Su principal opositor en el seno del órgano es Manuel Fraga, quien esgrimiendo dificultades formales y de procedimiento, entiende que «*no debía incluirse en el orden del día, por no haberse formulado en el plazo exigido para su tramitación*» (19). Más bien, consideramos nosotros, la propuesta, al margen del acuerdo político entre UCD y PSOE para confeccionar la LORDMR antes del 28F, se situaba también lejos de la mayoría congresual que le cierra el paso en el órgano. De hecho, la Moción seguirá activa, parlamentariamente hablando, hasta su retirada días después del desbloqueo político.

Como podemos observar, los argumentos ofrecidos en las distintas esferas parlamentarias resultan poco aclaratorias. Por ello, ante estas dos primeras iniciativas que sobre el proceso andaluz se realizan ante las Cortes, nos inclinamos a pensar que, más bien, nos encontramos ante el uso *evasivo* que la mayoría parlamentaria realiza para desviar el interés social que poseen las iniciativas de *control* o propuesta al ejecutivo efectuadas

Junta en: RUIZ ROMERO, M., *Política y Administración Pública en el primer Gobierno Pre-autonómico de Andalucía. La gestión de Plácido Fernández Viagas al frente del ente pre-autonómico*, Sevilla, Instituto Andaluz para la Administración Pública, 2000.

(18) La Proposición no de Ley es firmada por el portavoz Rojas Marcos el 3 de diciembre y resulta publicada por el *BOCG*, serie D, 11 de diciembre, núm. 227-I, p. 555.

(19) Otros portavoces expresaron igualmente que el Gobierno ya estaba legislando en exceso por Decreto-Ley como para que desde el poder legislativo se le instara a continuar con dicho procedimiento. ABC, y EL CORREO DE ANDALUCÍA, 5-XII-1979. Curiosamente, esta iniciativa seguirá latente en orden parlamentario, hasta después de concretarse el *desbloqueo* autonómico. Finalmente, resulta retirada a petición del Grupo proponente en la reunión de la Junta de Portavoces del 14 de octubre de 1980. Cfr. su publicación en *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (en adelante, *BOCG*), serie D, 28-X-1979, núm. 227-I, p. 556/I. Cabe precisar que hemos realizado ante la Dirección de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados las oportunas gestiones para acceder a las Actas de la citada Junta de Portavoces donde se retira la enmienda, pero convenientemente, se nos informó del carácter secreto de sus deliberaciones, y por tanto, de dicha documentación.

desde los grupos de la oposición, en beneficio siempre de las de *impulso* del partido que sustenta el Gobierno o de éste mismo.

El punto de inflexión en el proceso que supone la tercera semana de diciembre parece confirmarse cuando, ante los anunciados rumores, se concreta la figura del interlocutor del Gobierno para asuntos del 28F en el senador y Ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán. Casi dos meses después de la primera recepción oficial de Suárez a Escuredo, el Gobierno le nombra ante el ente para organizar la consulta. La demanda se hizo de rogar (20).

Todo apunta a que UCD, respaldando y cerrando filas ante anteriores acuerdos, pretende demostrar sus compromisos con declaraciones y hechos en la línea apuntada, agilizando la tramitación de una Ley que cuenta con 130 enmiendas. Retirar el informe del Consejo de Estado y habilitar el mes de enero a efecto parlamentario, se anuncian como posibilidades para sacar adelante el texto y cumplir con el compromiso (21). Así las cosas, la tramitación parlamentaria de la Ley sigue su curso, de manera que la tarde del día 14 de diciembre resulta nombrada la Ponencia que en el seno de la Comisión Constitucional, y bajo la Presidencia de Emilio Atard, informará del Proyecto.

En determinados momentos, alguna parte del escenario político andaluz han dado por perdida la celebración de la consulta en tanto el proceso parecía naufragar entre el pesimismo y la decepción. Los inconvenientes parecen enmarcados en la aparición de una nueva lógica centrista que pretende secuencializar la vertebración del Estado con el concurso de algunos sectores socialistas. Justifica tal coincidencia el que, tanto UCD como PSOE, durante los procesos autonómicos pendientes pueden alcanzar resultados políticos no favorables a estas dos formaciones. Entre el agravio gratuito y le demagogia de las élites locales, se solicita que la continui-

(20) EL PAIS, 1-XII-1979. No coincidimos de todas formas, con la visión que ofrece este medio en su información. Señala que en ella Escuredo consiguió *arrancar* la fecha a Suárez en la entrevista citada. Más bien entendemos, se trata de un acuerdo mutuo a resultas de lo cual se oficiará (trasladada al 28F), una vez se convoca el Pleno de la Junta en Almería que la ratifica.

(21) Sección *Photomatón* EL CORREO DE ANDALUCÍA, 14-XII-1979. Se dice también que Escuredo tras el II Congreso socialista se encuentra bajo mínimos y con «*las posaderas al aire*».

dad del proceso generalizador de autonomías no sea objeto de improvisación. Sin embargo, culmina una semana clave con la sensación demostrada de que, en realidad, las especulaciones han sido un mal recuerdo, cuando no una pesadilla (22).

Se rumorea que un importante sector del Gobierno confía en poder convencer a la Junta, con el concurso de la dirección nacional del PSOE, acerca de la conveniencia de olvidar la consulta y pasar de la vía del 151 a la 143. Si tal cuestión sucediese, otros territorios que optan por la citada vía, podrían secundar también la cuestión a tenor a dos importantes ventajas. De un lado se soslaya el angustioso desgaste político de una negociación bilateral Gobierno-fuerzas políticas regionales. Por otra parte, se evita la proliferación de lo que se denomina «*mini-Constituciones*», interpuestas entre la legislación fundamental del Estado y la ordinaria, ya que una rápida aproximación de los techos autonómicos de las demás regiones con los de Cataluña y País Vasco, fomentaría en ambas comunidades la tentación de «*romper hacia delante*» su marco de autogobierno (23).

Examinando la situación del mapa autonómico del Estado observamos las vías aceptadas por las diferentes nacionalidades y regiones para acceder

(22) Los últimos meses de este trascendental año, para continuar con buen pie el proceso de restauración democrática, manifiestan un *aparente* convenio *tácito* entre los dos partidos mayoritarios para redimensionar el hecho autonómico superada la prioridad vasca y catalana. El ejemplo gallego a finales de noviembre es un ejemplo paradigmático. El compromiso de ambas formaciones para apoyar en la Comisión Constitucional la cláusula que condiciona el techo autonómico a futuras leyes orgánicas, queda roto una vez entre las propias filas del socialismo y centrismo gallego aparecen más reticencias de las esperadas.

(23) Con el antetítulo: *Según Abc de Madrid, ayer*. El diario hispalense titula: *Peligra la fecha del 28 de febrero*, ABC, 19-XII-1979. Este medio se hace eco de dos argumentos para «vender» el cambio de posición pese a las expectativas creadas desde UCD. Por un lado, se puede explicar —dice recogiendo fuentes de su homónimo madrileño—, que el techo autonómico, en cuanto a traspasos de competencias, a partir de una interpretación generosa del artículo 143 se acerca bastante al del 151. Puede esgrimirse además, encuestas solventes que sugieren el elevado riesgo de fracaso de unos referéndums que requieren de mayorías absolutas en la totalidad de las provincias afectadas. En el caso de que el Gobierno optase por esta modificación de planteamientos, el PSOE —se dice—, se encontraría en una dura encrucijada: «*Debería involucrarse en una dinámica de encierros de alcaldes y movilizaciones de masas capitaneadas por grupos a la izquierda del PCE, o corresponsabilizarse de un viraje autonómico cuyo principal beneficiario, al menos a corto plazo, podría ser en Andalucía el PSA*». Finalmente, este medio apunta que quizás sea tarde ya para el caso andaluz, donde apunta una fórmula transaccional para los principales dirigentes de PSOE y UCD: la celebración de la consulta dentro de unos meses, previo pacto sobre el contenido del Estatuto.

a la autonomía. Por una parte, Andalucía, País Valenciano, Canarias, Baleares, y Aragón, pretenden culminar sus procesos por el 151. De ellas, las tres primeras, han superado la primera fase, con el respaldo de las tres cuartas partes de sus municipios. Para los procesos de Asturias y Castilla-León los partidos mayoritarios apuestan por la vía del 143. En los casos de Murcia, Extremadura y Castilla-La Mancha, existen divergencias sobre la fórmula a seguir. En el particular caso navarro, ambos grupos coinciden en mantener el régimen foral. Del mismo modo, conviene recordar que tanto Cataluña como País Vasco y Galicia, obtendrían su régimen autonómico a través de la vía excepcional de la Disposición Transitoria Segunda, aunque en este último caso su referéndum estatutario se ve afectado por la LORDMR.

EL INTENSO DEBATE PARLAMENTARIO EN CORTES GENERALES

El anuncio realizado a principios de noviembre por Suárez sobre el carácter de *urgencia* con el que tramita la Ley, coincide con la aprobación de su Anteproyecto por parte del Consejo de Ministros (2 de noviembre de 1979). Más tarde, es la Mesa del Congreso quien acuerda, el 13 de noviembre de ese año, su tramitación por dicho procedimiento previsto en los artículos 103 y 105 del Reglamento Provisional de la Cámara, y su remisión a la Comisión Constitucional.

Una vez publicado el Proyecto de Ley, Diputados y Grupos Parlamentarios disponen de quince días hábiles para efectuar sus propuestas de reforma (24). Finalizado el mismo sin enmiendas a la totalidad, recibe 119 parciales (25). De ellas, el PSOE presenta veinte modificaciones ma-

(24) En el Archivo del Congreso de los Diputados hemos documentado el legajo correspondiente a la tramitación de la presente Ley, el cual reúne entre otras cuestiones, el texto inicial remitido por la Presidencia del Gobierno (con fecha de entrada en el Congreso el 6 noviembre, núm. 2357 solicitando su tramitación por vía de urgencia), el índice, las enmiendas y la relación de todas las efectuadas, así como todas las de puño y letra de los Diputados, que fueron efectuadas «*in voce*» durante el desarrollo legislativo del Proyecto de Ley (Cfr. sobre la confección de la Ley 2/1980, de 18 de enero de 1980, serie general, Legajo 1829, núm. único). Este primer texto localizado en: *BOCG*, 23 noviembre de 1979, núm. 97-1, serie A, pp. 551 a 556.

Conste en este trabajo nuestro agradecimiento al personal del Servicio de Archivo y Documentación del Congreso de los Diputados.

(25) Todas estas enmiendas se encuentran numeradas por orden de presentación, localizándose en la citada carpeta del Archivo del Congreso de los Diputados.

nifestando por boca de Félix Pons, su conformidad en líneas generales con el articulado: *«El proyecto de Ley es, en líneas generales aceptable, ya que está inspirado en un desarrollo correcto de la Constitución a nuestro juicio»* (26).

En general, todos los Grupos Parlamentarios a excepción del centrista, presentan enmiendas en uno u otro sentido. Sin embargo, en atención a la trascendencia que para el proceso autonomista andaluz tienen, sólo vamos a centrarnos en nuestro análisis en algunos apartados concretos de la tramitación (27).

Justifica nuestro criterio el hecho de que la Ley regula distintos supuestos de referéndum. A saber: los proyectos de revisión total o parcial

(26) EL CORREO DE ANDALUCÍA, 18-XII-1979.

(27) Este curioso extremo hace que en realidad, sólo sean tres las enmiendas presentadas por parte de UCD. La primera (núm. 1) referida al artículo 5º del Proyecto, de manera que, una vez se afirma que la circunscripción es en todo caso la provincia, se pretende introducir ahora, el hecho de que las circunscripciones electorales de Ceuta y Melilla puedan serlo igualmente.

De la misma forma, se documentan dos enmiendas más de adición correspondiendo a las que serían las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera (núms. 25 y 26) del centrista malagueño, Francisco de la Torre Prados, y ambas referidas a los apartados uno y dos del artículo 8 del Proyecto de Ley. La primera de ellas, apuntando a que el Gobierno podría acreditar como superada la iniciativa autonómica sin que sea necesario el dictamen del Consejo de Estado, *«en el caso de que las Diputaciones y Municipios correspondientes hubiesen culminado, al comenzar la vigencia de esta Ley, los trámites que la Constitución establece»*. Es decir, con la pretensión de evitar un dictamen cuando la adhesión de las Corporaciones Locales fuese lo suficientemente contundentes, e incluso, añadimos nosotros, en atención a lo sucedido en Andalucía. La segunda de ellas, destinada a asegurar que, dentro del mismo primer requisito del 151, en los acuerdos de municipios y Diputaciones *«se haga constancia de que se ejercita la facultad otorgada por el artículo 151.1»*. Ambas aplicables no tanto en el caso andaluz que ya había superado esta primera condición, como sí en los valenciano y canario, donde las adhesiones no alcanzan un respaldo tan significativo. Todo indica que son retiradas una vez que resultan obvias para el Informe de la Ponencia Constitucional sobre el conjunto de enmiendas.

No obstante, el legajo 1829 que venimos citando del Archivo del Congreso de los Diputados recoge la existencia de un documento suscrito por el Diputado centrista, Vicente Ruiz Monrabal, el cual contiene un total de diez enmiendas (de la núm. 27 a la 36 ambas inclusive). Por la anotación manuscrita que consta en dichos folios, los mismos finalmente retirados toda vez que no fueron firmadas por el Portavoz del Grupo Parlamentario Centrista. No obstante, sólo en uno de estos casos (núm. 31) se aboga por suprimir el dictamen del párrafo segundo del artículo 8, ya que se dice el mismo, *«no lo menciona la Constitución»*.

del marco constitucional recogido en el artículo 168 del mismo, y en aquél otro —artículo 176—, donde medie solicitud de la décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras; la posibilidad de someter a examen decisiones de especial trascendencia como dictamina el artículo 92 de la Carta Magna; y finalmente, como aspecto que más nos interesa, el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución. Más concretamente, el Capítulo III del Título VIII introduce la institución del referéndum de cara a la aprobación de los Estatutos referido a su artículo 151.2. Asimismo —y es el instante concreto en donde se encuentra el proceso andaluz—, exige la ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica contemplada en el artículo 151.1. Por último, el artículo 152.2 de la Ley de leyes establece la necesidad de este tipo de consultas para la reforma de los Estatutos. Dicho de otra forma, de las seis modalidades sobre las que pretende regular las condiciones y procedimientos en el citado Proyecto de Ley, tres de ellas se encuentran relacionadas con temáticas autonómicas, y sólo una guarda un especial interés con el proceso andaluz y su posterior necesidad de reforma una vez se bloquee tras el 28F.

Pero no adelantemos acontecimientos. Limitémonos ahora a analizar el texto remitido por el Gobierno a las Cortes. Un total de 19 artículos, una Disposición Transitoria y cuatro Finales, componen la estructura de una Ley articulada alrededor de dos Capítulos: del referéndum y sus distintas modalidades, así como del procedimiento para su celebración. El primero de ellos, desarrollando las condiciones para realizar los supuestos antes aludidos, el segundo, concretando propuestas sobre la campaña de propaganda, votación, escrutinio y proclamación de resultados.

Restringiendo nuestro interés a la ratificación de la iniciativa autonómica cabe centrarnos en el artículo 8 por cuanto marca las condiciones (28). Los cuatro apartados del mismo se refieren respectivamente a: la demostración de la iniciativa autonómica por las Corporaciones Locales, la acreditación de este requisito por parte del Gobierno tras el dictamen del Consejo de Estado, la convocatoria del referéndum por el ejecutivo en el plazo de un año, y finalmente, el hecho de que cuando no se llegue a obtener la

(28) No en vano el desbloqueo de la autonomía andaluza vendrá, en primer término y tras el acuerdo político, de la mano de la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo 4º del artículo 8º de la Ley que venimos analizando.

ratificación —«*por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia*»—, como contempla la Constitución, no sea repetida la consulta hasta transcurridos cinco años.

Vistas las condiciones que marca el proyecto gubernamental, todo apunta a que lo avanzado hasta ahora por el proceso andaluz incide en la percepción que desde el Gobierno se tiene sobre esta iniciativa. El primer apartado del artículo octavo adapta los acuerdos de las Corporaciones locales «*a las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local*», además del tiempo de seis meses previsto en el artículo 143.2 de la Carta Magna. Para que no surjan dudas al respecto de la fórmula que se desea abrazar se indica: «*haciendo constar que se ejercita la facultad otorgada por el artículo 151.1 de la misma*». Si bien en el caso andaluz, las adhesiones plenarias que no especifican vía a seguir y referencian un acuerdo genérico, son muy limitadas y no condicionan el respaldo al 151, este ejemplo habría suscitado la necesidad de despejar aspectos que, como el aludido, pudiesen, por su ambigüedad, ser motivo futuro de disputas político-institucionales (29).

Un segundo apartado del artículo ocho, en coherencia con el procedimiento, apunta la existencia de una declaración expresa por parte del Gobierno sobre la superación de los requisitos mencionados en el apartado anterior, añadiendo la existencia de un dictamen previo del Consejo de Estado en Pleno. Tal y como se formula el párrafo, no queda claro si el referido dictamen es vinculante o no para el Gobierno, ni se recogen las razones para que se exija como preceptivo, salvo, el interés político de salvaguardar posiciones gubernamentales con las reflexiones técnicas del

(29) Una enmienda presentada a este apartado por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV), concretamente la núm. 114 según el citado legajo (Cfr. todas ellas en el legajo referido), pretendía modificar en este apartado 1 del artículo 8 otros aspectos del artículo 151.1 de la Constitución, al objeto de ofrecer más nitidez a los datos aportados y recordar preceptos ya establecidos. Propone el citado Grupo introducir la siguiente frase después de la alusión a las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas: «*que representen al menos, la mayoría del censo electoral para cada una de ellas*». La citada propuesta fue aceptada por la Ponencia Constitucional e introducida en el texto a partir de este instante del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley.

Tras la presentación de las enmiendas, las mismas son analizadas por los doce miembros de la Ponencia Constitucional reunida los días 20 y 27 de diciembre de 1979. Cfr. el Informe final con sus observaciones en: *BOCG-CD*, 28 diciembre de 1979, núm. 97-I, serie A, pp. 556/1 a 556/12.

mismo. Por otro lado, no parece muy sensato que a un órgano de eminente carácter consultivo se le apliquen funciones de validación de un procedimiento de iniciativa autonómica (30).

LA TRANSCENDENCIA PARA EL PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

El Gobierno con su Proyecto de Ley, parece haber extraído serias conclusiones del caso andaluz cuando señala en el tercer apartado que la convocatoria del referéndum se realizaría en el plazo de un año. Todo indica que, de cara al futuro, el ejecutivo desea desprenderse de la posible presión ejercida por algún ente preautonómico, la Junta en este caso, para fijar la fecha de la consulta. Ahora el periodo parece dilatarse en exceso, sobre todo cuando para la voluntad de convocatoria cae del exclusivo lado gubernamental sin margen competencial alguno para la institución preautonómica. Por lo que entendemos se manifiesta un cierto grado y riesgo de discrecionalidad, a tenor de la reserva que se produce de las razones de Estado del lado gubernamental (31).

Por último, el cuarto apartado adquiere dimensión de augurio por cuanto resulta el más significativo de todos, una vez que, y a diferencia de los anteriores, se aplicaría inmediatamente al proceso andaluz. Referido al incumplimiento de la consulta y a lo que de ella se deriva, nos parece adecuada su inclusión, una vez que la norma constitucional no despeja qué sucede cuando no se alcanza el voto afirmativo de la mayoría del

(30) Estas son en esencia las argumentaciones de las enmiendas que al referido apartado 2 realizan el Grupo Socialista (núm. 74) y el Grupo Comunista en el Congreso (núm. 94), y que obtendrán el visto bueno de la Comisión Constitucional siendo retirada la alusión al Consejo de Estado en trámites posteriores.

(31) Así lo argumentan las seis enmiendas que se presentan al apartado 3. La mayoría de ellas pretenden limitar el amplio margen de tiempo que el Gobierno tiene para la convocatoria reduciendo el mismo. Tales son los casos de Heribert Barrera, Diputado del Grupo Mixto por Barcelona (enmienda núm. 3); Coalición Democrática (núm. 45), Grupo Socialista (núm. 74) y Grupo Comunista (núm. 95), los cuales apuntan tres meses como periodo recomendable, frente a los seis meses que propone el Grupo Vasco (núm. 115). Otra enmienda del Grupo Andalucista (núm. 8), solicita la conveniencia de permitir la participación del órgano preautonómico afectado, aunque sólo sea —una vez más la experiencia andaluza—, para la fijación de la fecha de la consulta. La Ponencia Constitucional aceptando las propuesta de reducción de plazo, limita el mismo a cinco meses y admite para fijar la fecha por vía de audiencia la intervención del ente preautonómico.

censo electoral de cada provincia. Todo apunta a que el Gobierno y UCD parecen aplicar a la vía excepcional el mismo plazo de tiempo que se aplica para los incumplimientos del proceso ordinario (143.3 de la Constitución), si bien la propuesta niega la posibilidad de reiterar la «consulta» hasta transcurridos cinco años, por lo que se presentan dos enmiendas que pretenden condicionar este extremo, además de añadir un nuevo apartado (32).

Una primera enmienda (núm. 9) del Grupo Parlamentario Andalucista propone sustituir del párrafo 4º del artículo 8 del Proyecto por el siguiente texto: *«La iniciativa autonómica se entenderá ratificada si se obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. En caso de no obtenerse dicha mayoría en una o varias provincias se entenderá ratificada sólo para las restantes, siguiéndose respecto de ellas la tramitación del proceso autonómico previsto en la Constitución. Las provincias que no hayan ratificado la iniciativa autonómica podrán incorporarse a la comunidad autónoma formada por las restantes. La iniciativa de incorporación corresponderá a la Diputación Provincial respectiva y para la validez de la misma será preciso, además, que la decisión de la Diputación competente sea rectificada por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por la mayoría de los votos válidos emitidos en el conjunto del territorio de la comunidad autónoma afectada por la incorporación»* (33).

La justificación a esta enmienda –finalmente no aceptada por la Ponencia Constitucional– es contundente: en caso de no obtener el voto afirmativo de la mayoría absoluta de electores de cada provincia, *«la inicia-*

(32) Todas son a continuación abordadas por el criterio cronológico que las numera el Congreso de los Diputados: su fecha de presentación. Existe una enmienda de forma del Grupo Socialista (núm. 75) que propone la sustitución de la palabra «consulta» por «iniciativa». Justificando tal decisión en el hecho de que si bien el artículo 151.1 de la Constitución guarda silencio sobre este punto, *«parece lo más coherente que esta limitación se inspire en el mismo criterio que el establecido en el artículo 143.3, puesto que en definitiva se trata de un supuesto donde la iniciativa autonómica no ha logrado prosperar»*. Por lo que la visión del principal grupo de la oposición coincide con la del Gobierno en este extremo. La Ponencia Constitucional sustituye en el inciso final la palabra aludida.

(33) Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados. Serie General, Legajo 1829, núm. único, enmienda núm. 9, con fecha de registro 12 de diciembre de 1979 con sus correspondiente justificación (dos folios). Este Grupo presenta un total de 12 enmiendas a la Ley.

tiva autonómica queda suspendida en la totalidad de ellas, incluidas las que hayan logrado el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus propios electores, lo que supondría que al perderse el referéndum en una sola de ellas, se verían afectadas las restantes pese a que se hubiera demostrado la voluntad autonómica de sus habitantes». Tal planteamiento resulta a entender de los andalucistas, «radicalmente injusto y demostraría que lo querido por el legislador constitucional ha sido, realmente, imposibilitar el acceso a la autonomía de las regiones y nacionalidades no históricas» (34).

Para los nacionalistas andaluces esta posibilidad va más allá de lo establecido en el propio texto constitucional y supone una actitud restrictiva, en abierta contradicción a lo dispuesto en los artículos 2 y 143 del mismo, máxime cuando se trata de un referéndum de «mera ratificación» (sic). Lo cual muestra hasta qué punto desde este Grupo, a tenor de las duras exigencias constitucionales, se pretende *relativizar* los resultados del referéndum, en beneficio del contundente apoyo que había existido con anterioridad por los representantes políticos de las Corporaciones Locales.

Por otra parte –según valoran los andalucistas–, parece lógico que la provincia o provincias «*descolgadas*», puedan reiterar la iniciativa en un término inferior a cinco años y, concretamente, cuando sus órganos provinciales representativos entiendan que la situación se encuentra madura para ello. Esta postura es *constitucionalmente realista* –alegan–, si se piensa que la vía prevista en el apartado primero del artículo 151, establece, que no fuese necesario «*dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2º del artículo 148*». Por ello, considera el PSA que resulta excesivo penalizar de forma tan severa a las provincias que, en un primer intento, no superen el obstáculo de obtener el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores inscritos en su censo, sobre todo cuando a otros, se les exime de «*tan monstruosa prueba*». Clara alusión a los territorios que utilizaron la Disposición Transitoria Segunda y se encuentran exentos de estos procedimientos.

Con todo, resulta paradójica la importancia que desde el andalucismo político se le concede a la entidad provincial, como instancia a la que acu-

(34) Loc. cit.

sa de anacrónica, en su defensa de un municipalismo articulado por comarcas y no mediante lo que llaman artificiosas divisiones. Es significativo también como obvian a los parlamentarios en Cortes de la posibilidad convalidatoria que proponen. Precisamente, la que se utilizará para incorporar Almería al proceso andaluz (Ley Orgánica 13/80, de 16 de diciembre, de sustitución de la iniciativa autonómica). Con ello, presumimos un mayor grado de confianza política de cara a una más segura presencia en el futuro de representantes andalucistas en diputaciones que en Cortes.

En sentido semejante, el Grupo Parlamentario Comunista presentó otra enmienda (núm. 97) con una nueva redacción al punto cuarto del artículo 8º, tampoco aceptada por la Ponencia Constitucional:

«Si, celebrado el referéndum, no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, la asamblea de Parlamentarios de todas ellas podrán –por mayoría absoluta de sus miembros– optar entre:

- a) Iniciar el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución.*
- b) Reiterar la consulta de ratificación de la iniciativa autonómica transcurridos dos años.*
- c) Continuar el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución siempre que dichas provincias supongan al menos la mitad de las que realizaron el referéndum y sus territorios limítrofes» (35).*

De nuevo, entendemos que el texto resulta lo suficientemente explícito para afirmar que, en ambos casos, la experiencia andaluza *revolotea* sobre las cabezas de los redactores de estas enmiendas: si alguna o algunas provincias andaluzas no superasen los requisitos del referéndum de ratificación, ello no debería condicionar la voluntad del procedimiento ex-

(35) Loc. cit., enmienda 97 del Grupo Parlamentario Comunista (PCE-PSUC) registrada el 12 de diciembre de 1979. La enmienda carece de justificación.

cepcional que muestran el resto o la mayoría de ellas. En el caso comunista, recurriendo a la iniciativa de la Asamblea de parlamentarios. Lo que intentan ambos Grupos es matizar las estrictas condiciones que marca la Constitución, justo lo que presumimos, es el argumento para que no fuesen contempladas. Es más, los intentos parten de unas posiciones preventivas de cara a la inminente consulta de febrero. Ello da muestra de hasta qué punto se contempla la posibilidad de un resultado negativo en una o varias provincias.

En un sentido cercano a los dos ejemplos apuntados, documentamos otra enmienda (núm. 96) del Grupo Parlamentario Comunista, también rechazada por la Ponencia, que pretende añadir un nuevo apartado, el quinto,; «*Las provincias que no alcanzasen el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus electores en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, podrán integrarse directamente en la Comunidad si la aprobación a que se refiere el artículo siguiente fuera alcanzada por la mayoría absoluta de los votos afirmativos de sus electores. De no prosperar el procedimiento definido en este apartado, mantendrán su régimen provincial ordinario. En todo caso, los Estatutos de las correspondientes Comunidades Autónomas preveerán (sic) las fórmulas por las que las provincias contempladas en el presente apartado pudieran con posterioridad integrarse en dichas Comunidades Autónomas, respetando en todo caso las mayorías establecidas por la Constitución*» (36).

Nos encontramos quizás ante el matiz más contundente del texto constitucional, el cual traslada e identifica la ratificación de la iniciativa autonómica con los resultados derivados del referéndum para la aprobación de un Estatuto. Cosa a nuestro entender fuera de toda lógica constitucional, al vincular el abrazo de la modalidad autonómica y, por ende, la posible integración de una provincia, con el apoyo al mismo Estatuto.

Por otra parte, el añadido de este Grupo que comentamos deja abierta la posibilidad para enmendar el siguiente artículo del Proyecto de Ley referido a los referéndums de aprobación de los estatutos. Para el artículo 9, el Grupo Parlamentario Comunista presenta tres enmiendas, una de nueva redacción (núm. 98) y otras dos (núm. 99 y 100) que añaden sin-

(36) Loc. cit.

gulares apartados. Ello nos permite comentar el gran interés futuro que para la autonomía, siempre bajo nuestra percepción, tienen determinados matices de este artículo. Veamos.

Todas las enmiendas se refieren a la superación del Estatuto cuando se obtenga mayoría de votos afirmativos válidamente emitidos en cada una de las provincias. Caso de faltar esa mayoría en una o varias provincias, según recoge el Proyecto de Ley, podría constituirse la Comunidad proyectada siempre que concurren los siguientes requisitos: que las restantes provincias sean limítrofes; que sean al menos la mitad de las que inicialmente solicitan autonomía; y que el Estatuto una vez adaptado al nuevo ámbito territorial, sea ratificado por el refrendo de las provincias afectadas. Es decir, en los casos de referéndums sobre el articulado sí se tiene previsto que si una o varias provincias no alcanzasen la mayoría requerida, las restantes puedan constituirse como Comunidad. Y en este sentido, una de las propuestas comunista otorga la posibilidad de reintegración, cuando así lo decidan los parlamentarios de las provincias que aprueben el proyecto (37).

Entendemos pues, salvando las diferencias, y desde la distancia científica que marca un análisis bajo la óptica del Derecho para un investigador histórico, que este extremo pudiera haber inspirado en alguna medida la solución abrazada para el desbloqueo andaluz junto a la reforma del párrafo 4º del artículo octavo: la sustitución de la voluntad popular por la solicitud de los parlamentarios de una determinada provincia. No pretendemos con ello decir que en estos instantes, los legisladores piensen en el

(37) Loc. cit. las otras dos apuntadas como nuevos apartados que se desean introducir hacen referencia a: «*Los Estatutos de la Comunidad Autónoma preverá las formulas por las que las provincias en las que no se produjo la aprobación del Proyecto de Estatuto pudieran, con posterioridad, integrarse en dichas Comunidades Autónomas, respetando, en todo caso, las mayoría establecidas en la Constitución*» (núm. 99), y que: «*si el referéndum al que se refiere este artículo resultase negativo en todas o la mayoría de las provincias, el procedimiento de elaboración del Estatuto se reiniciará a tenor de lo dispuesto en el número 2 del artículo 151 de la Constitución*» (núm. 100).

Es más, el rechazo a los planteamientos del referéndums de ratificación autonómica por parte del Grupo Parlamentario Andalucista queda de nuevo manifestado por otra enmienda (núm. 12), la cual pretende incidir sobre el referéndum estatutario desarrollado en el artículo 9, al objeto de que sea «*globalmente considerado*» y no provincia a provincia, cuestión sobreentendida, una vez la Constitución sólo exige y recoge la mayoría del censo por provincia para las consultas sobre la iniciativa autonómica.

supuesto que vendrá casi un año más tarde. Lejos de ser esa nuestra pretensión, resulta interesante constatar cómo sí se recoge una posibilidad, referida a cuando tenga lugar la no aprobación en parte de un requisito, y cómo se plantea una cuestión que, aún de dudosa legalidad, intenta dejarse abierta al futuro (38).

En el caso de los referéndums de ratificación de la iniciativa autonómica, no sólo esos supuestos *sustitutorios* no se aceptan, sino que siendo precisa una mayoría cualificada de votos en cada una de las provincias que aspiren a convertirse en Comunidad, hubiese sido menos traumático para el Estado de las Autonomías, fuesen quienes fuesen los territorios que opten por el 151, prever algún mecanismo de reincorporación futura para aquellos casos donde no se superen los requisitos. Quede claro que la Constitución marca la existencia de unas obligaciones determinadas, pero paralelamente, también posee un significativo vacío de supuestos con posibilidad de ser cubiertos por la presente Ley de Referéndums de cara al futuro que deparan a aquellos territorios que— como en el caso de las consultas para la aprobación de los Estatutos—, no superen la mayoría exigida.

Podemos hablar pues de una cierta rigidez de la mayoría constituyente, confirmada en estos instantes de la I Legislatura, por cuanto todo apunta a que la ratificación de la vía excepcional parece no admitir matización en las interpretaciones posibles. Parece confirmarse con ello, la *rigidez* a la que aluden los profesores Paniagua y Herrero, e igualmente, Esteban y López Guerra (39). Igualmente, estamos en condiciones de afirmar que el plazo constitucional de cinco años aplicable por el artículo 143.3 para aquellos territorios que utilizan la vía citada y no culminan

(38) Dos ejemplos de esta legalidad son las enmiendas de supresión que al respecto presentan el Grupo Socialista (núm. 77) y el Grupo Andalucista (núm. 10 y 11). El primero de estos Grupos solicita su supresión, alegando que el requisito no está previsto en la Constitución; en el segundo de los casos se alega que, «*tienen justificación en el momento de la iniciación del proceso autonómico, pero no cuando el referido proceso se encuentra ya en la fase ulterior de aprobación del Estatuto*».

(39) Cfr. LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LENA, M., «Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndums», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, (6), 1980. Del mismo modo también se ha defendido: «*no queda claro si tal acopio de obstáculos se ha establecido con la idea de poner rotundamente de manifiesto esa mayor conciencia particularista o, por el contrario, de lo que se trataba era de dificultar al máximo esta vía a fin de que fuese prácticamente imposible su utilización*»; en ESTEBAN, J. de, y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Vol. II, Barcelona, Labor, 1982, p. 360.

exitosamente los requisitos, se proyecta ahora hacía el 151, cuando alguna provincia no supere el voto afirmativo del censo (40).

LAS POSICIONES POLÍTICAS EN EL PLENO

Realizada una primera valoración de las 119 enmiendas parciales presentadas por la Ponencia Constitucional, reunida los días 20 y 27 de diciembre de 1979, y publicadas sus conclusiones, el Pleno del Congreso aborda el 28 dichas valoraciones. La puntual transcripción de la totalidad de las sesiones en Cortes como fuente historiográfica imprescindible para el análisis de la política parlamentaria, nos permite conocer la intensidad del debate. No obstante, reiterando las razones antes apuntadas, analizaremos aquellos aspectos que incidan directamente con la aplicación de esta Ley al proceso andaluz (41). Indican algunos comentaristas que la fecha para la consulta «*se va a salvar por lo pelos*», para lo cual, se dice, sus Señorías tienen que perderse las vacaciones de Navidad (42).

(40) En general, se nos antoja contemplar la enmiendas técnicas al capítulo II de la citada Ley (*Del procedimiento para la celebración del referéndum*) como poco estudiadas, y por tanto, escasamente enmendadas por la mano de casi todos los Grupos Parlamentarios de izquierdas, si tenemos en cuenta la garantía que debiera de haberse asegurado para la primera aplicación de esta Ley en el proceso andaluz. Consideramos que, en buena medida y ante los acontecimientos que marcarán la campaña y la consulta del 28F, podría haberse asegurado más la imparcialidad gubernamental en cuestiones como: garantía para el desarrollo institucional de la campaña, espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad estatal, texto de la consulta, revisión de los censos por parte de las distintas Juntas Electorales, reclamaciones,... Presumiblemente, porque nadie vislumbró el uso tan arbitrario que el Gobierno hizo de los medios de comunicación y demás recursos y competencias del Estado. Cabe apuntar en este sentido que será Coalición Democrática quien introduzca en la norma una franquicia y un servicio especial para los envíos portales de propaganda (enmienda 53 como apartado nuevo al artículo 14 del Proyecto). En idéntico sentido podemos constatar el interés corrector y previsor que para el caso andaluz hubiese supuesto la enmienda del Grupo Parlamentario Andalucista (núm. 16) —no aceptada por la Ponencia Constitucional—, al intentar que el texto recoja con una nueva Disposición Transitoria «*un margen de error del 10% en los respectivos censos electorales (...) en tanto no se efectúe una revisión definitiva del censo electoral actual*». Igualmente, tampoco la Ponencia admite una última enmienda del citado Grupo (núm. 17) la cual propone adicionar una nueva Disposición de manera que, en el tema de los créditos gubernamentales para las consultas, se asegure un criterio proporcional a la extensión del territorio y al censo afectado por la consulta.

(41) El debate completo en: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante DSCD), 28 diciembre de 1979, (59), 1979, pp. 4033 a 4089.

(42) Sección *El Político*, SUROESTE, 2-I-1980.

Los primeros apartados del artículo 8, recordemos, referidos a las consultas de ratificación de la vía del artículo 151.1, son aprobados con las observaciones realizadas desde la Ponencia Constitucional. No obstante, el cuarto de sus epígrafes, enmendado por los Grupos Andalucista y Comunista, pasa a ser contemplado en Pleno.

El Portavoz nacionalista Arredonda, intervendrá en este foro como defensor de la enmienda de su Grupo y afirma: «*Nosotros tratamos de que, si alguna de las provincias se queda descolgada –y me tengo que referir en este caso a Andalucía–, porque parece que va a ser el primer referéndum que vamos a celebrar; podría estar hablando en este momento de Valencia, Extremadura o Canarias, pero me voy a referir al ejemplo concreto de Andalucía, tendríamos que esperar cinco años para seguir la vía del artículo 151*». Lo que pretende es, «*que si alguna provincia quedara descolgada las restantes pudieran seguir el camino del artículo 151 (...) si alguna provincia se queda descolgada fuera posible que después se reenganchase*» (43).

Es más, el citado Portavoz intenta aplicar a las consultas ratificadoras del 151 lo realizado en los referéndums para la aprobación de los Estatutos: en vez de aplicar esta equivalencia –dice–, «*coge la analogía del artículo 143, con lo cual se empeoran, una vez más, las condiciones de nuestro primer referéndum*», e insiste como argumentación de su propuesta en la alusión tácita que la vía excepcional concreta sobre «*los términos que establezca una Ley Orgánica*». Remisión que justifica como «*plenamente constitucional*» al hacer durante el debate del Proyecto un desarrollo de cómo se pone límites «*a lo que supone el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica*» (44).

(43) Loc. cit., pp. 4041 a 4044. En esta intervención el citado Diputado llega a afirmar que: «*creemos que podría aceptarse nuestra enmienda, o alguna transaccional, o, quizás, la que nosotros vamos a votar; la del Grupo Parlamentario Comunista*» (pág. 4042).

(44) En su intervención, pone como referente una situación semejante durante la ratificación de los Estatutos vasco o catalán a quienes la Constitución sí les admite que las restantes provincias puedan seguir con la autonomía: «*Cuando esas provincias han manifestado la voluntad de seguir hacia adelante, cuando esas provincias son comunidades en las que existe el problema de los Estatutos, pueden, en el caso vasco o catalán, seguir su desarrollo; sin embargo, en el referéndum de iniciativa autonómica andaluza o de otra zona de España, si alguna provincia se nos queda descolgada tenemos que esperar cinco años. Solamente estamos hablando de la iniciativa, y, sin embargo, las condiciones que se nos ponen son muchísimo peores*». *Ibíd.*

Le sigue con su intervención ante el Pleno el portavoz comunista Pérez Royo, quien en la defensa de sus dos enmiendas (96 y 97) a este 4º apartado, recuerda como su Grupo a través de Solé Tura, siendo miembro de la Ponencia Constitucional, insistió en su día en pactar el proceso racionalizador de las autonomías en sentido político y administrativo. Refiriéndose a Andalucía como primera aplicación de la Ley que se debate, analiza el devenir del proceso como ejemplo «*de formas de proceder racionalmente*» (45).

Según Pérez Royo, el Proyecto de Ley «*pretende levantar entre el artículo 143 y el 151 una muralla china que la Constitución de ninguna manera establece*», de manera que el método que se pretende, en realidad, «*aconseja el disentimiento*» de dicha vía, a aquellos territorios que pretendan un grado de madurez autonómica. Así pues, el objeto de su enmienda es «*evitar unas consecuencias excesivamente penalizadoras del descolgamiento de una provincia en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica*» (46). El Portavoz comunista considera que el mismo, «*incluye la posibilidad de que esta ley regule algo más que el referéndum en sí mismo. Que regule, en concreto, los términos en los cuales las provincias que han quedado sobrevivientes, por así decirlo, pueden continuar el proceso autonómico*». Con ello, entiende que, con la Carta Magna en la mano, no hay nada en contra para que aquellas provincias que no hayan votado afirmativamente el referéndum, «*puedan rehacer o reproducir otra iniciativa para constituirse como Comunidad Autónoma*». Así, la propuesta de su Grupo pretende dilucidar «*qué sucede si una provincia queda descolgada y, segundo, el problema subsiguiente de cómo se reenganchan precisamente estas provincias descolgadas*». Parece lógico que si el artículo 151.3 permite que las provincias que aprueben el referéndum estatutario, sigan adelante, por equivalencia, debe admitirse también que así sea cuando se trata de la ratificación del procedimiento autonómico.

Vista la coincidencia del planteamiento de este Grupo con el Andalucista, y en un deseo de aproximación entre posiciones; el diputado Pérez Royo en claro *guiño* a otras fuerzas, propone una enmienda tran-

(45) *Ibid.*, pp. 4044 a 4048.

(46) Este Portavoz reconoce la similitud de esta iniciativa parlamentaria con la presentada por los andalucistas (p. 4046).

saccional entre las tres propuestas: «*Si celebrado el referéndum no llegare a obtener la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de cada provincia, aquellas provincias en las que se hubiese registrado el voto afirmativo podrán continuar el procedimiento establecido en el artículo 151.1, de la Constitución, siempre que dichas provincias sean, al menos, la mitad de las que realizaron el referéndum y sus territorios sean limítrofes*». Con ella, señala el portavoz, se pretende que las provincias que no alcancen la suficiencia, «*podieran, con posterioridad, integrarse en dichas Comunidades Autónomas, respetando, en todo caso, la mayoría establecida por la Constitución*», e igualmente, «*establecer el principio de que el descuelgue de una provincia no penaliza a las restantes, y remitir al Estatuto de Autonomía de la Comunidad en cuestión la fórmula para reenganchar a aquellas provincias que se hubieran descolgado en el referéndum de ratificación de la iniciativa*» (47).

Las defensas de las posiciones de los Grupos Andalucistas y Comunistas para evitar que el resultado adverso en alguna provincia frenase al resto, resultan replicadas por el centrista Cisneros Laborda en el turno de defensa del Informe de la Ponencia Constitucional y como miembro de la misma. Este diputado por Soria, en respuesta a las intervenciones de los diputados andaluces que le preceden, puntualiza que tras la negativa a aceptar dichas enmiendas no existe «*ninguna actitud restrictiva, poco comprensible o poco sensible*», y que la admisión de las mismas hubiese significado: «*una desfiguración grave de la arquitectura constitucional*». Ya que según él, en tanto no existe Tribunal Constitucional, cabe prudencia con las interpretaciones de la Carta Magna (48).

Entiende el defensor del texto que ambas propuestas tratan de una lectura «*a sensu contrario*», de manera que, hay que evitar que la norma sea contraria en sus preceptos al procedimiento que la misma contem-

(47) *Ibid.*, pág. 4048. Curiosamente dicha enmienda *in voce* no consta entre las que de igual modo se presentan a la citada Ley en el legajo que venimos aludiendo del Archivo del Congreso de los Diputados.

(48) *Ibid.*, pp. 4048 a 4050. Sobre el aludido Tribunal creemos necesario precisar que el BOE número 239 de fecha 5 de octubre de 1979, había publicado la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre de 1979, referente a la citada instancia interpretativa de la Carta Magna. En la fecha donde se realiza la intervención del Diputado, aún no estuviesen desarrollados sus Reglamentos ni consumada su composición.

pla: «*nunca estos términos podrán hacer suplir o excluir la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos constitucionales necesarios para que prospere la iniciativa*». Por muchos errores u olvidos que puedan adjudicarse a los constituyentes –alega Cisnero Laborda–, el artículo 153.3 contempla las consecuencias en caso de no aprobación, por lo que, a su entender, «*no hay tal laguna*» (49). Es más, el portavoz centrista se vuelve más explícito cuando acusa a los textos presentados de pugnar «*contra la interpretación global del Título VIII y del propio artículo 2º de la Constitución*», entre acusaciones de querer «*trivializar las vías de acceso al autogobierno (...) confrontándolas (...) a las de primera y segunda división*» (50).

Finaliza recordando que la maduración autonómica susceptible de utilizar la vía extraordinaria, no se puede superar sin que concurren todos los supuestos del artículo que lo desarrolla. «*Lo que no podemos aceptar –dice Cisneros–, es que se pretenda la constitución de Comunidades Autónomas al amparo del 151, sin cumplir los requisitos del propio artículo*». Afirmación que nos confirma hasta qué punto el procedimiento de acceso a la autonomía que persigue Andalucía, no permite pasos en falso o deslizado alguno. Más bien, reafirman las estrictas condiciones que ya observan la Carta Magna, un vez que el diputado invita a los presentes a asumir el compromiso de un desenvolvimiento «*razonable (...) en su integridad*» del Estado de las Autonomías.

El turno de rectificación es consumido por los mismos portavoces reiterando sus posiciones. Ambos mantienen la existencia de una laguna de Derecho en el 151.1. Mientras Pérez Royo apunta la existencia de una penalización mayor superior a la establecida en el artículo 153.3, con lo

(49) *Ibid.*, p. 4049. Recordemos que el citado punto tercero de la vía que pretende alcanzar Andalucía señala lo siguiente: «*En los casos de los párrafos 4º y 5º del apartado anterior; la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo*». De sus palabras, puede deducirse una peligrosa puerta abierta a la existencia de varias andalucías.

(50) Según afirma significativamente este portavoz, por cuanto el cambio de posición futura de UCD, existen una fórmula *ordinaria, común y general* de acceso a la autonomía, de manera que «*todo el desarrollo del Título VIII está en función de ese artículo 143 –que no en balde introduce–, y está en el pórtico de la sección correspondiente del Título VIII*». *Ibid.*, pág. 4049.

que –según él–, se desaprovecha la oportunidad de construir de manera correcta la Constitución evitando tensiones innecesarias. Arredonda, por su parte, denuncia la falta de voluntad para resolver un problema que considera político, a tenor de la «*dialéctica*» del momento vivido. Es decir, según afirma, es el inicio de un «*Estado esperpéntico*» que justifica «*el esperpéntico Título VIII y el esperpéntico proceso preautonómico puesto en marcha*» (51).

Rechazada en votación las enmiendas (52), interviene el diputado socialista por Oviedo, Silva Cienfuegos-Jovellanos para explicar el voto del Grupo al que pertenece. Justifica su negativa a la primera parte de la enmienda andalucista por la coherencia interna del 151 y economía del procedimiento político, así como por un principio de igualdad entre un referéndum «*cualificadísimo*» que no se desea agravar más respeto a otros (53). Es decir, mientras que se respalda que las provincias que superen la consulta ratificadota continúen su camino hacia la formación de una Comunidad, se abstienen a la hora de apoyar a quienes no superan el listón de la citada suficiencia, para que puedan incorporarse a la misma en el futuro. Del mismo modo, el nombrado Portavoz Socialista argumenta su apoyo a la enmienda transaccional comunista convencido de que se sitúa dentro de la Carta Magna, admitiendo en ella la posibilidad de que quienes ratifiquen favorablemente su voluntad en pro del 151 puedan –a diferencia de quienes no lo hacen–, proseguir con su devenir autonómico.

Ello da pie a que, coincidiendo con la finalización de este debate, el Diputado comunista por Málaga y Consejero de Industria, Tomás García denuncie la misma tarde del 28 de diciembre, el trato discriminatorio de

(51) Las intervenciones en *Ibid.*, en concreto, Pérez Royo en pp. 4050 a 4051, así como Arredonda en pp. 4051 a 4052.

(52) A propuesta de este mismo Diputado ante la Presidencia, la votación de la enmienda andalucista se realiza en dos partes: desde las palabras «*la iniciativa autonómica*» hasta «*previsto en la Constitución*». Los resultados son los siguientes: para la primera de ellas el resultado es: votos emitidos, 298; a favor, 134; en contra, 162 (entre ellos el PSOE); abstenciones, una; nulos, uno. Para la segunda con la abstención socialista: emitidos, 296; a favor, 28; en contra, 165; abstenciones, 103. Finalmente, para la transaccional comunista con respaldo del PSOE: votos emitidos, 301; a favor, 135; en contra, 166.

(53) *Ibid.*, pp. 4053 a 4055. Comienza su turno este Diputado socialista tomándose a mofa la interpretación que el Diputado Pérez Royo ha hecho en su intervención de la voluntad política del Grupo Socialista.

la Ley con el pueblo andaluz y otros de España, en lo que entiende una interpretación «*inconstitucional*» y limitativa de la Constitución (54).

Superado el trámite en el Congreso el Proyecto se traslada al Senado, donde la Comisión Constitucional convoca a los Grupos para la presentación de enmiendas a partir del 5 de febrero de 1980 (55). Periodo tras el cual no se registra ninguna a la totalidad, y sí en cambio, 25 propuesta de reformas parciales. Entre ellas, vamos a destacar la presentada por el Grupo de Senadores Socialistas al polémico artículo 8º en su apartado 4, proponiendo su supresión. Dicho colectivo en su motivación entiende que el punto «*supone una interpretación restrictiva del texto constitucional que dejaba abierta la posibilidad de que en el caso de que no se ratificara la iniciativa autonómica por vía del artículo 151, pudiera desarrollarse por la del artículo 143*» (56). Con ello los representantes socialistas, reiteran esta vez con su firma, la propuesta que en el Congreso apoyaron de la mano de iniciativas de los Grupos Andalucistas y Comunistas. Sin embargo, el debate en la segunda de las Cámaras es recordado en favor de la urgencia que la tramitación general de la Ley tiene, siendo aceptado por los partidos mayoritarios el mismo texto aprobado por el Congreso. Ello queda constatado al retirar sus enmiendas los representantes de UCD y PSOE en el Informe de la aludida Ponencia Constitucional del Senado. Sólo el Grupo de Senadores Vascos mantiene sus cuatro enmiendas que el Dictamen final de la Comisión Constitucional eleva al próximo Pleno (57). De este modo, no es casual que se hable de

(54) Denuncia aislada –ya que es la única rueda de prensa que se produce mientras se elabora la Ley, expresamente, para hablar del contenido de la misma–, que la Ley es aprobada por los votos de las minorías de UCD y PSOE, y cuenta con los votos en contra de PCE, PSA, PNV y algún miembro del Grupo Mixto. Cfr. SUR, 2-1-1980. El Dictamen del Pleno comentado en *BOCG-CD*, 4 de enero de 1980, núm. 97-III, serie A, pp. 556/21 a 556/27; así como el Dictamen de la Comisión Constitucional en *BOCG-CD*, 4 de enero de 1980, núm. 97-II, serie A, pp. 556/13 a 556/19.

(54) El texto remitido desde el Congreso puede consultarse en BOCG de 31 de diciembre de 1979, núm. 60, serie II, aunque las erratas que aparecen en este texto son corregidas en BOCG, 8 de enero de 1980, núm. 60 (c), serie II. A su vez, el plazo de presentación de enmiendas puede documentarse en: *BOCG*, 8 de enero de 1980, núm. 60 (b), serie II.

(56) Loc. cit. en el mismo legajo del Archivo del Congreso de los Diputados, enmienda núm. 8, del Grupo de Senadores Socialista. Registrada el 8 de enero de 1980, núm. 2016.

(57) El aludido Informe de la Ponencia (Cfr. *BOCG-Senado*, de 10 de enero de 1980, núm. 60 (e) serie II, p. 23) se manifiesta en el siguiente sentido respectivamente. De un lado

agotar las fechas en la Cámara Alta, para impedir enmiendas, dado que el Grupo que la presente puede quedarse en el título de ser quien retrasa la pactada consulta en Andalucía (58).

Justo en este momento, la prensa especializada comienza a hablar de un enfrentamiento entre senadores y diputados centristas que podría retrasar el referéndum. Pese a ser tramitado por el procedimiento de urgencia, los senadores de UCD se muestran dispuestos a estudiar a fondo el texto, presentando las consiguientes enmiendas (59). El temor al retraso —verdadera espada de Damocles durante la tramitación parlamentaria—, se manifiesta de manera que tras el enfrentamiento entre Senadores y Diputados centristas, no pueda estar, sino un intento para hacer naufragar el 28F (60). Es más, la mera presentación de objeciones en el ámbito senatorial ya levanta suspicacias, anunciándose la intención de PCA, PSA y PSOE, de exigir, en última instancia, un Decreto-Ley si las enmiendas del Senado retrasan la consulta (61).

Un acuerdo entre centristas y socialistas reafirma la intención de las fuerzas políticas andaluzas ante la consulta, de manera que 21 enmiendas son finalmente retiradas antes de reunirse la Ponencia. Así, el texto es

los ponentes pertenecientes al Grupo de UCD, «manifiestan que quedan retiradas tanto las enmiendas presentadas por dicho Grupo, como las formuladas a título individual por Senadores pertenecientes al mismo». Por otra parte, se continúa reseñando, «el ponente Ojeda Escobar, manifiesta que retira las enmiendas presentadas por el Grupo Socialista del Senado y por el Grupo Catalunya, Democracia i Socialisme, para lo que cuenta con autorización al respecto». Cfr. Dictamen y dichos votos particulares vascos en BOCG- Senado, 12 enero de 1980, núm. 60 (f), serie II, pp. 25 y 26.

(58) EL CORREO DE ANDALUCÍA, 4-I-1980, y NUEVA ANDALUCÍA al día siguiente.

(59) EL CORREO DE ANDALUCÍA, 9-I-1980. Por otra parte, durante el desarrollo del debate algunos portavoces gubernamentales, representantes socialistas durante el debate de la Proposición de Ley en el Senado, anunciarán públicamente que si el referéndum de Andalucía no se celebraba no sería por culpa del Gobierno, sino porque las Cámaras no actuaban diligentemente.

(60) Editorial, «Ley de referéndum: injustificado enfrentamiento dentro de UCD», en EL CORREO DE ANDALUCÍA, 10-I-1980. Algunos comentaristas apuntarán en su análisis de la LORDMR la posibilidad de que la provincia almeriense quede descolgada del proceso autonómico. Cuestión sobre la que también ronda la posibilidad que ocurra en la provincia onubense. Cfr. *Almería, ¿una provincia descolgada?*, ABC, 10-I-1980. Se vislumbran ya los problemas políticos que habrían de presentarse más tarde.

(61) ABC, 10-I-1980.

aprobado por la Comisión Constitucional del Senado donde el Grupo Vasco defiende sus cuatro enmiendas, mientras que los socialistas anuncian que presentarán más tarde una Proposición de Ley para mejorar el texto una vez tenga lugar la consulta (62). Finalmente, los votos particulares vascos trasladados al Pleno son rechazados en la sesión del 15 de enero de 1980, con lo que el texto del Congreso como estaba previsto, se mantiene intacto aún después de superar los trámites de la Cámara Alta (63). Tres días después el Proyecto es sancionado, siendo publicado en BOE una semana más tarde (64).

Como puede comprobarse, la urgencia política pactada entre la Junta de Andalucía y el Gobierno Central, o más concretamente entre las instancias políticas que representan, resulta escrupulosamente respetada hasta el punto de que el trámite parlamentario queda reducido al Congreso y a la formalidad de su paso por un Senado, donde pasa prácticamente desapercibido en el orden del día de la sesión. No estamos ante un proceso de elaboración que levante especiales discrepancias políticas entre los partidos con más responsabilidad institucional en Cortes. De hecho, la unanimidad produce contundentes resultados en la votación final del Proyecto de Ley en el Congreso: 278 votos emitidos; de ellos a favor, 252 (UCD y PSOE); en contra, 23; abstenciones, dos; nulos, uno. Sin embargo, llama la atención las explicaciones del voto negativo de los Grupos Andalucista, Comunista y Vasco, al justificar sus críticas en las consecuencias que la Ley tendrá para el caso gallego, pero fundamentalmente en el andaluz, a la vez que advierten de las repercusiones inmediatas del Proyecto sobre el proceso de construcción de las

(62) EL CORREO DE ANDALUCÍA, 11-I-1980. El nerviosismo ante las enmiendas del Senado aumenta hasta el extremo que Cecilio Valverde, como Presidente de dicha Cámara y representante por Córdoba, sale al paso confirmando el compromiso adquirido por Suárez. Cfr. ABC, 11-I-1980. La sección *El Político* de SUROESTE, 10-I-1980, anunciando su preocupación, habla de «*respiro*» más tarde (día 11) una vez conoce estas acreditadas declaraciones.

(63) El debate en: Diario del Senado, de 15 de enero de 1980, núm. 38 (sesión extraordinaria); siendo aprobado finalmente sin modificación alguna el 15 de enero (BOCG, de 16 de enero de 1980, núm. 60 (g), serie II). Conviene recordar aquí que justo un día más tarde, como veremos en el siguiente capítulo, se produce la dimisión de Clavero Arévalo y el anuncio de la racionalización autonómica por parte de UCD.

(64) Es sancionada y promulgada en fecha 18 de enero de 1980, y se publica en el BOE núm. 20, del día 23 de enero del mismo año como Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero de 1980, Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum.

Autonomías (65). En algunos momentos del proceso de tramitación, UCD parecía estar dispuesta a ofrecer garantías de que el 28F se celebre el referéndum, a cambio de mantener sustancialmente el texto gubernamental (66). En cualquier caso, nos interesa destacar por cuanto su implicación en el proceso andaluz, la legalidad y legitimidad con la que la citada Ley se aplicará en el inminente 28 de febrero como primero de sus ejemplos. Sólo así puede entenderse junto a la derrota jurídica, el impulso político y mediático para continuar por el procedimiento y buscar soluciones en ámbito parlamentario al bloqueo del proceso.

Como está anunciado desde el Grupo Socialista del Senado, se impulsa la reforma de la Ley de Referéndums, inmediatamente después de su aprobación. En concreto, dos semanas más tarde de la publicación en BOE del articulado, en plena pre campaña del 28F, registra el 6 de febrero de 1980, una propuesta para modificar determinados preceptos de la misma. Se justificada alegando que, una vez retiradas la enmiendas de este colectivo *«a fin de no obstaculizar el referéndum de la iniciativa autonómica para Andalucía»*, se hace necesario ahora introducir, a criterio de los socialistas, mejoras técnicas, para *«no coartar»* la posibilidad constitucional de que una Comunidad que no supere los requisitos de la consulta ratificadora, *«pueda reiterar su iniciativa a través del mecanismo previsto en el artículo 143.2»*. Igualmente, se pretende establecer la posibilidad de repetir el referéndum de ratificación autonómica en caso de resultado negativo, *«a fin de no desnaturalizar a través de la norma lo que la historia, la cultura y el esfuerzo común de una comunidad han construido durante siglos»*. En concreto, por cuanto es el que más nos interesa, se plantea una nueva redacción del comentado artículo 8 en su punto cuarto: *«Celebrado el referéndum, si no se obtuviese la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa por idéntica vía hasta transcurridos cinco años»* (67).

En esta nueva ocasión el PSOE pretende ahora flexibilizar la rigidez con la que se elabora la Ley, librándose ahora del peso político que sig-

(65) Cfr. las explicaciones finales de voto de Marcos Vizcaya, Arredonda, Pérez Royo, Oscar Alzaga y Alfonso Guerra en *DSCD*, 28 diciembre de 1979, núm. 59, pp. 4085 a 4089.

(66) *EL PAÍS*, 20-XII-1979.

(67) La iniciativa es recogida en *BOCG-Senado*, 14 de febrero de 1980, núm. 10, serie II, pp. 1 y 2, aunque su registro (núm. 2263) es del día 6 de febrero de 1980 (*BOCG*, serie III, núm10 (6), de 7 de marzo de 1980). Su anuncio público en *EL PAIS*, 13-II-1980.

nifica la convocatoria de la consulta ratificadora para Andalucía según la fecha pactada. Convocado el referéndum dos días después de aparecer la publicada la Ley en el BOE (28 de enero), los socialistas aceptan esperar ahora cinco años como proponía el proyecto inicial remitido desde el Gobierno a cambio de eliminar el punto 4 del artículo 8º la referencia a la necesidad de ratificar la vía autonómica por mayoría absoluta, de cada provincia, y no del censo como figura tanto en el articulado inicial y final del texto (68). Paralelamente, y siempre entre otras cuestiones de un interés secundario para nuestro estudio, a esta importante dimensión que desde luego a nuestro entender contraviene abiertamente lo estipulado por la Constitución en el artículo 151.1, los senadores socialistas plantean igualmente que posibilidad de que una Comunidad pase de la vía 151 a la del 143, sin esperar el plazo constitucional que, precisamente, el apartado tercero de este último artículo recoge. Punto que también entendemos de una difícil constitucionalidad.

Así las cosas, cabe preguntarnos, ¿hasta qué punto los socialistas –ya metidos de llenos en la campaña de Andalucía, y a sabiendas del boicot gubernamental en el momento de registrar la iniciativa ante el Senado–, prevén con su fórmula adelantarse políticamente en la búsqueda de salidas jurídico-políticas a una consulta de ratificación autonómica, la cual ya se sabe muy limitada y por ello, se adivinaba hartó difícil de superar en la totalidad de provincias?. Una vez fracasase el 28F, la doble fórmula propuesta: reconducir el proceso autonómico por la vía del 143 sin esperar cinco años, o bien, reiterar la fórmula del 151, ¿significaba también una puerta abierta para que la política autonómica del PSOE salga airosa de la *presumible* derrota plebiscitaria?; ¿hasta qué punto estas dudas no manifiestan unas ciertas discrepancias entre la visión de Estado del PSOE y las reivindicaciones de Escuredo al frente de la Junta de Andalucía, cuando no un cierto pesimismo –vistos los condicionantes–, en el éxito del 28 de febrero?. Intentaremos ampliar nuestro análisis para responder estas incógnitas a partir de los argumentos que se defienden en el Pleno.

Días después de la consulta andaluza del 28 de febrero, se sustancia dicha iniciativa en la sesión plenaria del 5 de marzo de 1980, donde in-

(68) Otro extremo de los que se desea enmendar implica el hecho de que la no ratificación del Estatuto en una provincia o en todas no invalide la tramitación parlamentaria por la vía del 151. Para ello los socialistas proponen que el Gobierno en el plazo de un mes vuelva a convocar la Asamblea de Parlamentarios y proceda a elaborar un nuevo articulado.

terviene el senador socialista por La Coruña, Carro Fernández-Valmayor en defensa de las dos mentadas posibilidades impulsadas desde su Grupo (69).

En una intervención más política que técnica, motivada por los resultados del 28 de febrero, el portavoz señala que no desea limitar la posibilidad de abrazar el 143 sin dejar pasar cinco años desde la no superación del 151. Argumenta su pretensión con la necesidad de no congelar el proceso autonómico, tal y como deja entrever según entiende, la voluntad política del Gobierno. Cuestión con la que acusa a UCD de «*complicar y confundir la globalidad del proceso autonómico (...) en base exclusivamente a sus intereses políticos coyunturales*», ratificando sus pretensiones con el hecho de que –según dice–, el Gobierno ha «*desnaturalizado*» la Ley Orgánica pasando ésta ahora «*de ser la carta magna de las garantías del referéndum autonómico (...) a ser un instrumento normativo de control político de todo el proceso estatutario*» (70).

Según defiende en su intervención, los socialistas no comprenden la voluntad de un Gobierno que intenta «*imponer otro procedimiento más, prácticamente con los mismo actores políticos y contenidos que lo conformaron con anterioridad, bajo la sanción ya sacralizada y disuasiva de penalizar la voluntad de un pueblo a ejercer un derecho moral y político*». Por ello se debe repetir el procedimiento ya que resulta evidente que éste no es el rechazado. Por ello, desde el Grupo Socialista se denuncia que la única intención de la UCD es someter las voluntades a una sola, la cual decide el cómo, cuándo y cuánto: la mayoría parlamentaria imperante, cuestión –finaliza–, convierte a quienes defiende este aspecto, en «*verdaderos profesionales de la zancadilla nacional*» (71).

(69) Cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, 5 de marzo de 1980, núm. 45, pp. 1977-1989.

(70) *Ibid.*, pág. 1978. Curiosamente la intervención del citado Senador, no hace alusión alguna a la enmienda del citado artículo 8 apartado 4º. Sin embargo, una de las cuestiones que motiva otras enmiendas de esta propuesta de reforma es el proceso gallego. Esta Comunidad –según se afirma–, corre el riesgo de no plebiscitar afirmativamente su Estatuto, dado que la UCD gallega podría mostrarse contraria al Estatuto aprobado por la Comisión del Congreso. Una vez el cambio de posición del centrismo en el caso andaluz, el mismo se proyecta desde las filas de la oposición para otra trayectoria autonomista en marcha.

(71) Entendemos oportuno recordar aquí la cómoda mayoría con la que UCD cuenta en el Senado: un total de 121 senadores respalda al partido del Gobierno frente a los 80 que representan al PSOE, 14 al Grupo de Senadores Vascos (que también incluye a los de Convergencia i Unió), así como 8 al Grupo Mixto.

Las palabras del orador Carro como proponente de la iniciativa, son reafirmadas durante la intervención de Rodríguez de la Borbolla en el turno de portavoces. El Secretario General del PSOE andaluz denuncia que la democracia es justamente lo contrario de la desilusión que pone en práctica el Gobierno y su partido, al entender estos –sigue diciendo–, la Ley de referéndums como «una barrera de obstáculos» (72). El Senador por Sevilla centra su discurso en la nueva redacción que su Grupo realiza al punto 4 del artículo 8º, de manera que, sin aclaraciones técnicas sobre el mismo, carga sus tintas en el uso restrictivo y disuasivo que por parte del Gobierno y UCD se realiza del mismo, hasta el punto –dice–, «*que se pretende caer de nuevo en la trampa del formalismo y la legalidad estricta para evitar que el pueblo andaluz siga avanzando*». Sustanciada la iniciativa cinco días después de celebrarse la consulta ratificadora el líder socialista no alude a la continuidad del proceso andaluz por la vía del artículo 151, muestra fehaciente de hasta qué punto el PSOE carece de estrategia al respecto, al menos, inmediatamente después de no superarse las condiciones del referéndum andaluz.

Como portavoz del Grupo que respalda al Gobierno interviene el senador por Málaga, Villodres García (73). Este representante de UCD se mofa en su intervención de las propuestas elevadas al pleno por los socialistas, realizando un recorrido de lo que entiende son incoherencias, en referencia a la presentación y la retirada de enmiendas que se han venido produciendo a lo largo de toda la gestación de la Ley de Referéndums. Punto que le sirve al orador para poner de manifiesto que durante el debate en Pleno del Proyecto de Ley se deseaba suprimir el punto 4º del artículo 8º, justo el mismo que ahora se desea enmendar. Por lo cual, este portavoz se muestra inflexible con la «rebaja» del plazo de cinco años que estipula la Constitución como «*tiempo normal*» que aparece en todo el Título VIII. Sometida la Proposición de Ley a votación, resulta rechazada, como se preveía, por 90 votos contra 57 a favor y una abstención.

(72) *Ibíd.*, pág. 1982-1984. Interviene dice, recordando entre la «alegría (...) y la indignación», las «triquiñuelas» del reciente 28 de febrero, recuerda el voto afirmativo a esta Ley de los socialistas, según afirma–, «*presionados por el tiempo*» de cara a la celebración de la consulta andaluza.

(73) *Ibíd.*, pág. 1987-1888. resultados de la votación en pág. 1889. No obstante, señalamos la existencia en páginas anteriores de un cruce dialéctico de acusaciones políticas entre el socialista Laborda y el centrista Monge Recalde, el cual obviamos en beneficio de nuestro tema principal.

CONCLUSIONES

El examen realizado pone de manifiesto una vez más el carácter transdisciplinar con el que deben ser abordados los estudios sobre *historia reciente*. No resulta nuestra especialidad el Derecho Constitucional, ni es por tanto nuestra intención realizar un análisis pormenorizado y estricto de la LORDMR bajo esta perspectiva. Sin embargo, es obligado abordar la gestación de dicha Ley por la intensidad y la trascendencia de sus preceptos para con el futuro del proyecto autonómico. Hemos considerado necesario no sólo contemplar hasta qué punto el debate de la Ley de Referéndums incide sobre la inmediata consulta del 28 de febrero; sino además, los ricos y numerosos matices que, con su gestación y tras ella, nos ayudan a valorar en su justa medida el esfuerzo conjunto que habrá de llegar por parte de los Grupos Andalucista y Centrista, Comunista y Socialista para enmendar un trascendental apartado, y así posibilitar el definitivo desbloqueo de la autonomía.

Así pues, entre este presente jurídico para la autonomía con una Ley recién aprobada, y aquél que ha de llegar una vez se enmiende la misma, se desenvuelve con extrema intensidad mediática y política el futuro del proceso, contextualizada en el marco de un progresivo declive centrista. Más bien, podemos concretar, que la flexibilidad que se reclama y aprueba para el referido apartado cuando una provincia no aprueba la ratificación, es precisamente invalidada con el argumento de la obvia negativa constitucional. Queda de manifiesto pues, cómo la voluntad política al interpretar una Ley puede cambiar, y de hecho se modifica en el caso andaluz, no sin críticas, con las circunstancias políticas que llegarán en orden parlamentario. O dicho de otra forma, cómo la interpretación del ordenamiento resulta ser una «*escrupulosa observación*» en los exclusivos supuestos gallego y andaluz, y en perjuicio de todo aquel territorio que pretenda autonomía excepcional. Así, los profesores Linde Paniagua y Herrero Lena, en su específico análisis que realizan de esta Ley son contundentes entre sus conclusiones al referirse al hecho de que la misma trata, «*pura y simplemente*», de disuadir a las Comunidades a emplear el 151, y reemprender su proceso por la vía ordinaria (74).

(74) Una vez analizan el trasfondo técnico y político de la Ley, así definen la situación LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LENA, M., «Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndums», en...op. cit., pág. 89. El comunista Solé Turá se llegará a posicionar en un

La Ley viene a consolidar –y de ahí su futura reforma con carácter retroactivo–, ciertas ambigüedades al Título VIII y nuevas exigencias a las contempladas por los requisitos constitucionales (75). Por ello, ¿cómo se justifica reglamentariamente la modificación legal de este punto 4º del artículo 8 casi un año más tarde, concretamente en diciembre de 1980?. No cabe duda pues, que la interpretación literal de la Constitución es relajada por los acontecimientos derivados del 28 de febrero, y que el impulso político derivado de este hito es en buena medida imparable.

En cualquier caso, sí nos encontramos ante un aspecto que entendemos vital en la consecución del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y no es reconocido como tal, o si lo hace, la referencia es de forma superficial en la amplia literatura existente sobre Derecho Constitucional o Público de Andalucía. Estamos convencidos de que no se puede comprender la totalidad del proceso andaluz sin valorar las consecuencias que esta Ley tiene para la exitosa culminación de la iniciativa autonómica del 151, más allá de que sólo tras su aprobación por el Senado se confirma el 28 de febrero como fecha para la consulta. Por su trascendencia jurídica y política no estamos ante un trámite más: descubrimos la primera actuación de un velado deseo contrario a la superación del referendo ratificador en el primero de los territorios que aboga por la vía excepcional (76). Tras él, se confirma la intención «*racionalizadora*» que posee el partido del Gobierno con el concurso del PSOE tendente a encauzar las autonomías –con excepción de País Vasco y Cataluña, y Galicia aunque recortando su techo competencial–, por el procedimiento del 143.

Nunca las prisas han sido buenas consejeras. Por ello, ante el ejemplo andaluz y la situación vivida con la gestación parlamentaria de la Ley

sentido semejante al anunciado cuando afirma que la Ley es «*una de la peores leyes que ha impuesto la actual mayoría*», e igualmente que el objetivo de la misma es «*intentar que nadie salga por la vía del artículo 151*». EL CORREO DE ANDALUCIA, 13-1-1980, p. 3.

(75) No en vano una de las dos Leyes Orgánicas para el desbloqueo del proceso andaluz es la que modifica el párrafo 4º del artículo 8º de la LORDMR (12/80, de 16 de diciembre).

La revisión de esta Ley es una de las reivindicaciones de Felipe González al realizar el Grupo Parlamentario Socialista la Moción de Censura al Presidente Suárez a mediados de 1980.

(76) La cuestión como ha señalado la profesora Ripollés Serrano no hace más que poner de manifiesto la premura con la que la LORDMR se elaboró. RIPOLLÉS SERRANO, M^a ROSA, *Notas acerca de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*, Valencia, Universidad, 1980, p. 313.

cabe preguntarnos, ¿hasta qué punto fue positivo acordar políticamente la fecha sin tener elaborada la Ley que iba a permitir la consulta?. Si bien fijar el día imposibilita mayores retrasos gubernamentales y confirma el procedimiento del 151, no es menos cierto que significa una frágil puesta a punto contra reloj, y ante las circunstancias adversas de los grupos políticos andaluces que reclaman el voto afirmativo. Todo indica que aún habiéndose alcanzado un acuerdo mutuo sobre la fecha, la Junta deposita sobre manos gubernamentales y de la mayoría parlamentaria de UCD, la iniciativa política del proceso alrededor de la Ley, la posibilidad de controlar su cumplimiento, quizás intentando culpabilizarles de un presumible retraso. Circunstancias que juegan en contra de la medida que la consulta merece en base a las exigencias de la Carta Magna y de la aludida Ley Orgánica. Sin embargo cabe señalar, que pese a los matices que el debate del Proyecto permite —y que tolerará en un futuro de cara al desbloqueo del proceso—, la Constitución como Ley de leyes, es quien fija en primer en primer término las condiciones concretas para superar la ratificación de la consulta.

La sociedad andaluza en general, y ello tiene su reflejo en el bajo seguimiento que los medios andaluces realizan de la tramitación del Proyecto de Ley, gira su atención hacia los preparativos de la consulta confiada en haber arrancado al Gobierno la agilización del proyecto; mientras que en Cortes, verdaderamente, es donde se despejan las circunstancias que rodean al 28 de febrero. En definitiva, la clave, si no tanto de un triunfo absoluto, de que la vía del artículo 151 resultase política y jurídicamente irrenunciable. Los rumores primero, y con posterioridad, el definitivo cambio de actitud ante la consulta del Gobierno y del partido que lo respalda al hilo del final del proceso parlamentario de la Ley, resultarían argumentos determinantes para centrar el interés informativo sobre el terreno político andaluz y sus reacciones.

Aunque carecemos de datos para valorar hasta qué punto la dinámica parlamentaria durante la elaboración de la Ley pone a los partidos de la oposición en la tesitura de aceptar el texto gubernamental o retrasar la fecha prevista de la consulta, es cierto que una mínima valoración de lo que sucede en este periodo cronológico siembra dudas objetivas al respecto (77).

(77) Puede intuirse una cierta ralentización en el proceso comprendido desde que el Proyecto de Ley es aprobado por el Consejo de Ministro (2 de noviembre), hasta que con el vis-

Los pormenores del debate encierran matices que no son fáciles de transmitir al gran público mediante soportes mediáticos o políticos. El relajado periodo navideño poco contribuye a ello. Rotativos y partidos desplazaron su interés hacia los preparativos de la polémica campaña que estaba apunto de llegar. Más bien, quedan reservados a debates especializados en Cortes, al igual que otros tantos que vendrán con la paulatina consolidación democrática. Queda pues demostrada la importancia de una Ley que pasa desapercibida en el entramado de la construcción del nuevo ordenamiento jurídico que impulsa la Transición. Después de la norma, nada será igual para el caso andaluz, el Estado de las Autonomías, así como de cara a la futura alternancia entre partidos como fenómeno intrínseco a la consolidación de la democracia.

to bueno de la Mesa del Congreso (día 13) resulta finalmente publicado en el Boletín Oficial de las Cortes (23 del mismo mes). Y ello, recordemos habiendo renunciado UCD al trámite del Informe del Consejo de Estado, tal como había anunciado en un principio. Sin tener datos objetivos para apreciar si realmente existió algún retraso en esos veinte días que median entre el Ejecutivo y las Cortes, sí se puede constatar analizando las fechas del proceso, que el procedimiento de urgencia resulta un claro prejuicio para el debate dentro del Senado. Casi el mes que dura el debate de la Ley a su paso por la Comisión Constitucional y el Congreso, se convierten en unos escasos quince días la esfera del Senado. Es más, en todo caso la retirada de enmiendas habidas en el Senado sólo va en beneficio de los debates de la Ponencia Constitucional de este foro y en Pleno. Plazo realmente corto si observamos que casi una tercera parte del total del tiempo total empleado desde el Consejo de Ministro hasta el BOE, discurre entre la instancia gubernamental y el Boletín de las Cortes.

Por otro lado, si el acuerdo entre UCD y PSOE alrededor de la fecha de la consulta tiene lugar el 3 de octubre, aún siendo matizado para un día después por el Pleno de la Junta en Almería en tanto era sábado (8 de octubre); y si la importancia de esta Ley ya se venía apuntando como necesaria tras culminar los procesos estatutarios vasco y catalán, parece claro que casi el mes que el Gobierno tarda en aprobar su Proyecto de Ley en el Consejo de Ministros influye notablemente en la celeridad de la tramitación parlamentaria. En cualquier caso, sería necesario analizar comparativamente los datos con otros ejemplos legislativos para extraer conclusiones definitivas.