

II. Notas y Recensiones

Reflexión retrospectiva sobre el proceso autonómico andaluz y sus vicisitudes

Emilia Girón Reguera
Universidad de Cádiz

Recibido, Julio de 2002; Versión final aceptada, Diciembre de 2002.

BIBLID [0213-7525 (2002); 64; 15-42]

PALABRAS CLAVE: Estado de las Autonomías, Proceso autonómico andaluz, Comunidad Autónoma de Andalucía, Autonomía política, Estatuto de Autonomía, Reforma estatutaria.

KEY WORDS: State of the Autonomies, Andalusian autonomous process, Autonomous Community of Andalusia, Political Autonomy, Statute of Autonomy, Statutory Reform.

RESUMEN

En este trabajo se describe de forma retrospectiva el largo y complicado proceso recorrido por Andalucía para acceder a la autonomía política, reflexionando sobre su constitucionalidad. Se resalta su importancia en el diseño final del Estado Autonómico, ya que contribuyó a una distribución territorial del poder homogénea, abriendo la posibilidad de que todas las autonomías pudieran aspirar al autogobierno pleno, aparentemente circunscrito a las nacionalidades históricas. La decidida voluntad de autogobierno del pueblo andaluz obedeció a una concepción instrumental de la autonomía como una herramienta para favorecer el desarrollo socio-económico, que debería seguir siendo fomentada. Finalmente, se valora la conveniencia de proceder a una reforma estatutaria, transcurridos veinte años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

ABSTRACT

In this work it is described retrospectively the long and complicated process that Andalusia had to follow in order to access to the political autonomy, considering its constitutionality. It is emphasised its great importance for the final design of the State of Autonomies, because of its contribution to a homogeneous territorial distribution of power, opening up the possibility that all the autonomous communities could aspire to a full self-government, apparently limited to the historic nationalities. The determined self-governing will of the andalusian people was due to an understanding of the autonomy as an instrument to promote socioeconomic development. This conception should continue being defended nowadays. Finally the work closes with some brief comments on the advisability of a statutory reform, lapsed twenty years since the approval of the andalusian statute of autonomy.

1. ANDALUCÍA Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

La organización territorial del poder político fue uno de los temas más conflictivos en la elaboración de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE). El constituyente español optó finalmente por no definir de forma precisa la estructura del Estado, distribuyendo el territorio nacional entre los entes regionales, y se limitó meramente a posibilitar su descentralización política, ya que, acogiendo el principio dispositivo o de voluntariedad, configuró la autonomía política como un derecho cuyo ejercicio quedaba a la voluntad de las nacionalidades y regiones. A tal efecto el Título VIII de la Constitución ofrecía diferentes vías a través de las cuáles las regiones podían acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas (arts. 143, 144, 151, Disposición Transitoria 2ª y tácito de la Disposición Adicional 1ª). La responsabilidad de decidir si y de qué manera se iba a llevar a cabo el proceso de autonomía se confiaba a las entidades territoriales. Básicamente frente al procedimiento normal o de vía lenta de los artículos 143 y 146, la Constitución prevé en su artículo 151 un procedimiento extraordinario o de vía rápida, en el que los requisitos exigidos son más difíciles de cumplir por cuanto permite acceder al máximo techo competencial. La mayor complejidad de este último procedimiento obedecía al interés de que los territorios españoles accedieran a la autonomía por la vía más sencilla del art. 143 CE¹.

La actual Comunidad andaluza fue la única que se creó por el sistema especial que regula el art. 151.1 CE, pero antes tuvo que recorrer un largo y complicado camino. El proceso político que conformó la autonomía en Andalucía integró tal suerte de avatares y especificidades jurídicas y políticas, que, sin lugar a dudas, podríamos calificarlo como un modelo singular de acceso a la autonomía, en relación con las previsiones iniciales de la Constitución española de 1978². Las atipicidades del proceso autonómico andaluz devinieron, en primer término, por el hecho de haber optado por una vía -la del art. 151 de la Constitución española- que los constituyentes configuraron como una opción teórica, pero por la que sinceramente nadie pensaba que pudiera desarrollarse proceso autonómico alguno en España. Tal singularidad modificaría, en parte, el planteamiento inicial de los constituyentes sobre la organización territorial del Estado, siendo determinante para el

1. La mayoría de las Comunidades Autónomas utilizaron la vía lenta de acceso a la autonomía: Asturias, Aragón, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Castilla-León y Madrid.
2. En efecto, dado el grado de singularidad que adquirió la experiencia andaluza, algún experto en este campo ha llegado a hablar de una tercera vía de acceso a la autonomía, junto a las recogidas expresamente en el texto constitucional, conformada por «el procedimiento seguido por el pueblo andaluz».

definitivo diseño del modelo autonómico español. Andalucía fue efectivamente la única Comunidad Autónoma que, a pesar de las dificultades establecidas por la Constitución para poner en marcha el proceso autonómico previsto en el art. 151, optó por impulsar el proceso político que debía llevarle a una equiparación competencial e institucional con las denominadas Comunidades históricas. Pero este proceso de aplicación del artículo 151 CE que posibilitó que Andalucía se constituyera en una comunidad de primer grado no fue pacífico. Son estas dificultades, vicisitudes y consiguiente resolución las que van a constituir el objeto de análisis de este trabajo.

Es generalizada la creencia de que gracias a esta vía Andalucía logró el carácter de nacionalidad histórica, si bien, a nuestro parecer, dada su indiscutible identidad histórica, lo que realmente alcanzó es la equiparación de su techo competencial con las Comunidades vasca, catalana y gallega, que accedieron a la autonomía por el procedimiento excepcional arbitrado específicamente para ellas, a través del juego de la Disposición Transitoria segunda y de los arts. 151 y 152 del texto constitucional, justificado en base a la circunstancia de haber plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía en la II República³, que reducía los complicados trámites del art. 151.1 CE al simple acuerdo de sus órganos preautonómicos. Sobre lo discriminatorio de esta distinción se ha pronunciado Aguilar Moreno (2001, p. 22), aclarando que “la razón de fondo del constituyente de 1978 para esa discriminación no fue atribuir a ese caprichoso azar histórico un rango legislativo, sino una fórmula que satisficiera a vascos y catalanes, con sus presionantes minorías legislativas y su correspondiente respaldo popular, y como coartada, el reconocimiento de igual derecho a Galicia ya que se encontraba dentro del marco histórico adoptado como criterio para justificar el diferenciado trato, aunque los gallegos no contasen con minoría propia, pero sí también con grandes manifestaciones pidiendo su autonomía, antes de la promulgación de la Constitución”⁴. Para Ruiz Robledo (1989, p. 142), la auténtica causa de esta distinción es extrajurídica, por cuanto opina que “el constituyente quiso –arropando jurídicamente la decisión política– resolver lo más rápidamente posible las demandas autonomistas más fuertes, que eran las de Cataluña y País Vasco”.

De ahí la trascendencia del proceso autonómico andaluz, que actuó como un instrumento perturbador del modelo preconcebido en la mente de la mayoría de los constituyentes y sus respectivos partidos, sustituyendo la idea de dos tipos de

3. En Cataluña en 1932, en el País Vasco en 1933 y en Galicia en 1936.

4. También para Moreno Navarro la agregación de Galicia, junto con Cataluña y País Vasco, para otorgarle sólo a ellas el máximo de autonomía era una coartada de una presunta razón objetiva para esta discriminación, consistente en que los tres territorios habían plebiscitado estatutos autonómicos bajo la legalidad republicana (1996, p. 371).

Comunidades defendida por la “Comisión de Racionalización de las Autonomías” de UCD por la de una generalización y homogeneidad de las Comunidades Autónomas. Se dio un vuelco a la pretensión originaria que latía en el proceso constituyente de otorgar autonomía política plena tan sólo para las tres nacionalidades históricas – Cataluña, País Vasco y Galicia- y al resto de los territorios una simple descentralización administrativa, colocándose Andalucía de forma institucional en pie de igualdad con las nacionalidades históricas en el mapa autonómico español, al margen de que “contribuyó a la desaparición de la vía lenta (LOATRACA, LOTRAVA) o a su posterior agilización”(López y López, 2001, p. 85). Como Porras Nadales (1980, p. 175) puso de manifiesto, la vía abierta por los constituyentes en el artículo 151 de la Constitución se convirtió, gracias al referéndum del 28 de febrero en Andalucía, en un detonante que puso en crisis el propio proyecto de organización territorial previsto en la Constitución, abriendo las puertas para que otras Comunidades pudieran plantearse tener instituciones y competencias reservadas inicialmente para las tres nacionalidades ya indicadas. La opción política andaluza encauzó el devenir de un proceso autonómico que ha desembocado, tras su culminación en el 2001 con el traspaso de la gestión de la sanidad a las CCAA que restaban por asumirlas, en la formación de un Estado cuyos índices de descentralización política son equiparables a los Estados federales.

2. LA PUESTA EN MARCHA DE PROCESO AUTONÓMICO: LA PREAUTONOMÍA.

Tras las elecciones a Cortes Generales de 15 de junio de 1977, que supuso la vuelta a España de la democracia y la apertura de un proceso constituyente, se constituyó en Sevilla el 12 de octubre de 1977 la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía con el fin de lograr la autonomía para esta región, que cerca de un millón y medio de andaluces reivindicó el día 4 de diciembre de 1977 en diversas manifestaciones realizadas en las principales ciudades andaluzas. Esa asamblea y el Gobierno de la UCD acordaron una organización preautonómica para Andalucía que fue aprobada por Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril, desarrollado por el Decreto 832/1978, de 27 de abril. La institucionalización del régimen preautonómico para Andalucía supuso el punto de partida hacia la autonomía andaluza.

El 7 de mayo de 1978 se constituyó en Cádiz la Junta Preautonómica de Andalucía, que al tratarse de un ente de naturaleza estrictamente administrativa, difícilmente puede hablarse en esta etapa de autonomía política. Tenía conferida la potestad reglamentaria para aprobar su régimen interior y su función consistía principalmente en integrar y coordinar las actuaciones de las ocho diputaciones exclu-

sivamente en lo que afectara a los intereses generales de Andalucía, así como gestionar y administrar las funciones y servicios que el Estado y las Diputaciones le transfiriesen. A pesar de la limitada trascendencia de estas competencias, la Junta de Andalucía cobró un protagonismo esencial en la difusión de la idea autonomista y en el impulso de la iniciativa autonómica. Esta labor impulsora culminó con la firma, el 4 de diciembre de 1978, del denominado «Pacto de Antequera», por el que todos los partidos representados en la Junta, además de algunos extraparlamentarios con implantación en Andalucía -como el PSA y Alianza Popular-, se comprometían a «impulsar y desarrollar los esfuerzos unitarios encaminados a conseguir para Andalucía, dentro del plazo más breve posible, la autonomía más eficaz en el marco de la Constitución» (acuerdo primero)⁵, que fue ratificada en referéndum popular dos días más tarde. La aprobación de la Constitución marcó el inicio del imparable proceso que Andalucía seguiría para consecución de la autonomía de más alto nivel, accediendo a la misma por la vía señalada en el art. 151 de la Constitución, tal como habían consensuado las fuerzas políticas andaluzas.

3. LA VÍA DEL ARTÍCULO 151: LA INICIATIVA AUTONÓMICA Y EL REFERÉNDUM DEL 28 DE FEBRERO DE 1980.

Después de las elecciones generales de 1979 y conforme a sus resultados, se reconstituye la Junta de Andalucía el 2 de junio de 1979, que decide unánimemente, en un pleno celebrado en Granada el 23 del mismo mes, acogerse a la vía del art. 151.1 CE para la consecución de la autonomía frente a la del art. 143.2 CE; con tal fin el Presidente Escuredo realizó una amplia campaña de divulgación y concienciación por toda Andalucía. La adopción de la vía de la autonomía plena tuvo mucho que ver no sólo con las propias aspiraciones autonomistas del partido socialista y un importante sector del propio pueblo andaluz, sino también con una estrategia de oposición política frente al partido del gobierno -la UCD- que carecía de proyecto político claro y propio para Andalucía en el marco del nuevo modelo de organización territorial del Estado que se configuraba.

Las diferencias procedimentales entre las dos vías citadas, la del art. 143 y la del art. 151, estribaban en el mayor número de municipios requerido para impulsar la iniciativa autonómica⁶ pero, sobre todo, en la consulta a la población mediante

5. Esta cita del Pacto Autonómico se ha tomado de la obra Lorca Navarrete, 1983: p. 159.

6. El art. 151.1 CE requiere al acuerdo de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas, no siendo suficiente las dos terceras partes de los municipios requerida por el art. 143.2 CE referido al supuesto común.

referéndum para la ratificación de la iniciativa que la vía del 151 CE exige. Las divergencias en los resultados derivados por una u otra opción eran fundamentalmente cuantitativas, en la medida que las Comunidades de autonomía plena o de primer grado alcanzarían el máximo techo competencial desde el primer momento, ex. art. 149, mientras que las Comunidades Autónomas de segundo grado solamente transcurridos cinco años y mediante reforma de sus Estatutos podrían ampliar su techo competencial en el marco del art. 149 CE (art. 148.2 CE), aunque ello no conllevaría un nivel institucional equiparable al de las CCAA que accedieran al autogobierno por la vía del art. 151 CE, que no se decidiría generalizar hasta los Pactos Autonómicos UCD-PSOE de 1981. Sin embargo, en aquellos momentos la interpretación del texto constitucional que prevalecía es que ambos procedimientos conducían a dos distintos tipos de Comunidades Autónomas: unas de naturaleza política, es decir, con potestad legislativa y capacidad para dirigir una política propia; y otras de naturaleza simplemente administrativa. Por lo que el hecho de que sólo las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Galicia pudieran acceder al máximo techo competencial, incluso con una tramitación menos compleja en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, generó un sentimiento de agravio regional, enardecido por la hostil y obstaculizadora actitud que el Gobierno de UCD adoptó a lo largo de este proceso, como se comenta en las siguientes líneas. De ahí que la elección del Pleno al respecto fuera unánime.

Tras aquella decisión, apenas transcurridos dos meses, aproximadamente a finales de 1979, se cumplió el primer requisito del art. 151 CE, pues todas las Diputaciones Provinciales andaluzas y más del 95% de los Ayuntamientos andaluces, que superaba ampliamente en cada provincia las tres cuartas partes del total de ellos y representaban la mayoría del censo electoral, habían hecho suya la iniciativa autonómica a través del artículo 151 CE. Hallándose las provincias andaluzas en el supuesto previsto por el artículo 151.1, inciso primero, de la Constitución, procedía convocar el referéndum para su ratificación. Por esa misma fecha, agosto de 1979, se acordó en Carmona un primer anteproyecto de Estatuto, elaborado por una Comisión formada por nueve representantes de todos los partidos del arco parlamentario andaluz (PSOE, UCD, PCA y PSA).

La problemática andaluza respecto a la vía de acceso a la autonomía se originó en relación con ese segundo requisito del art. 151.1 CE, que exige que la iniciativa de los entes locales de tramitar el proceso autonómico por la vía del art. 151 CE sea ratificada popularmente mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia –y no de los votos válidamente emitidos-, en los términos que estableciera una ley orgánica. Se trataba de un trámite decisivo ya que el referéndum de ratificación era vinculante y, por tanto,

de su resultado dependía la anulación de la decisión adoptada por los representantes locales. A los efectos de su cumplimiento, el Gobierno central y la Junta acordaron en octubre de 1979, con anterioridad a la promulgación de la Ley reguladora del referéndum, que la consulta popular se celebraría el 28 de febrero de 1980. Para que el referéndum pudiera celebrarse en la fecha pactada era necesario que dicha ley fuera tramitada rápidamente. Ante su proximidad, la Junta de Andalucía el 3 de diciembre de 1979 solicitó al Gobierno que solventara el vacío legislativo con una convocatoria mediante Decreto-ley, de la misma forma que había actuado en los referéndum estatutarios del País Vasco y Cataluña. Petición que, con correcto fundamento jurídico, el Gobierno no aceptó, pero solicitó que el proyecto de ley reguladora de los referéndum se tramitara por el procedimiento de urgencia con el fin de que el referéndum pudiera celebrarse en la fecha estipulada. Así se hizo, y el texto remitido por el Congreso fue aprobado finalmente el 15 de enero de 1980 por el Senado y publicado el 23 en el BOE como la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum (en adelante, LORMR). Como ha advertido Ruiz Robledo (1988, p. 40) el texto “imponía unas condiciones pensadas para disuadir a las Comunidades *in fieri* de utilizar la vía del art. 151”, pero fue finalmente aprobado por los partidos de la oposición, no sin objeciones, con el deseo de que el referéndum andaluz se convocara en la fecha prevista, lo que se produjo por el Real Decreto 145/80, de 26 de enero.

Otra vicisitud que turbó el proceso fue el cambio de actitud en cuanto al tema autonómico en el seno de Unión de Centro Democrático (UCD), partido mayoritario en aquel momento. El Comité Ejecutivo de UCD, en su reunión de 13 de enero de 1980, decidió que todas las Comunidades Autónomas que no fueran las aludidas en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución -esto es, las Comunidades Autónomas *históricas*- debían formarse por la vía ralentizada del art. 143 CE, por lo que dejó de apoyar el 151 como la vía de acceso de Andalucía a la autonomía. Esta decisión motivó discrepancias en el interior del propio Gobierno, que llevó a dimitir a Clavero Arévalo como Ministro de Cultura. De esta forma, el grupo centrista pretendía la denominada *racionalización del proceso autonómico*, temeroso de que el fenómeno autonómico desestabilizara la incipiente democracia española. Sin embargo, la presión sobre el Gobierno de UCD fue tal, que el 25 de enero el Consejo de Ministros decide aprobar el decreto de convocatoria del referéndum para el 28 de febrero. No obstante, paradójicamente el Gobierno del Presidente Adolfo Suárez acabó preconizando la abstención o, en su defecto, el voto en blanco en el referéndum andaluz de ratificación de la iniciativa autonómica que él mismo había convocado, lo que dada las características del referéndum equivalía a oponerse a su aprobación, pues debía superarse el voto afirmativo del

50% del censo de cada una de las provincias⁷. Recomendación que fue desatendida, porque en el referéndum del 28-F los ciudadanos andaluces manifestaron abiertamente su voluntad de autodeterminarse políticamente, de alcanzar la autonomía plena, dotando al proceso autonómico de una sólida legitimidad democrática. De ahí que haya sido resaltada con frecuencia la trascendencia de este referéndum en la estructura del Estado pues «vino a quebrar el modelo de Estado Autonómico que se fraguaba en los inicios del desarrollo democrático basado en un fuerte desequilibrio competencial y de poder político entre las denominadas comunidades históricas y el resto de las regiones o comunidades, que verían claramente limitadas sus posibilidades de autogobierno» (Asenjo Díaz, 1998). Por tal razón, Pérez Royo (1998) afirma que lo que formalmente iba a ser un referéndum de carácter regional se convirtió materialmente en un proceso de alcance nacional que terminaría por definir la estructura del todo el Estado⁸. Pedro de Vega (2000) resalta también el alcance de este referéndum pues “supuso el primer paso que otorgaba sentido democrático y coherencia política a un proceso de descentralizador que, hasta entonces, se había básicamente planteado y desarrollado como un proceso apócrifo, en función de los intereses y presiones de las tres nacionalidades históricas (singularmente la vasca y la catalana) relegando a un segundo plano todas las demás”. El referéndum andaluz actuaría, finalmente, como más arriba señalábamos, como un instrumento perturbador del modelo preconcebido en la mente de la mayoría de los constituyentes y sus partidos.

No obstante, el cambio de actitud de la UCD, proyectada en las condiciones de celebración del referéndum, pensadas más para favorecer la abstención que la asistencia a las urnas, no pudo menos de ejercer su influencia en el referéndum

7. Pero más polémica fue la actuación del gobierno con relación al diferente sentido de las normas adoptadas para la celebración de la consulta en Andalucía que, en contraste con las medidas aplicadas en los referéndum catalán y vasco, estaban orientadas a promover el voto negativo. Del Castillo Vera ha enumerado hasta tres diferencias: prohibición al sector prensa de los Medios de Comunicación Social del Estado de contratar propaganda sobre la consulta; la no concesión de espacios gratuitos en la programación de TVE al presidente de la Junta de Andalucía, alegando la falta de neutralidad de la campaña institucional de ésta, y la realización de la convocatoria con una pregunta muy enrevesada, en la que ni siquiera aparecían los términos Andalucía y autonomía (1990: p. 176). Esta última apreciación queda demostrada leyendo los términos en los que se formuló la consulta: “¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?”. Incluso el plazo de la campaña fue más breve: 15 días frente a los 21 de los referéndum vasco y catalán.
8. Por lo que apunta ese mismo autor si “con el referéndum español de 6 de diciembre se cerró el proceso constituyente en lo que a la transición de la dictadura a la democracia se refiere”, con “el referéndum andaluz del 28 F se cerró el proceso constituyente en lo que a la definición de la estructura del Estado se refiere” (2001, a, p. 120).

andaluz de ratificación de la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 CE celebrado el 28 de febrero de 1980⁹. Así se alcanzó el voto afirmativo favorable de la mayoría absoluta de los electores de cada una de las provincias andaluzas –2.247.287 de andaluces votaron sí, cerca del 55% del total del censo-, exigido por la Constitución y por la propia LORMR, salvo en la de Almería, que quedó por debajo con sólo un 42,3% de votos afirmativos¹⁰. En este caso eran 22.750 votos los que faltaban para dar por cumplimentadas las exigencias jurídicas en las que se planteaba el referéndum. En consecuencia, la Junta Electoral Central declaró rechazada la ratificación de la iniciativa autonómica¹¹, imposibilitándose que el proceso autonómico andaluz continuara por la vía del art. 151 CE, ya que el art. 8.4 LORMR preveía que sino se alcanzaba la ratificación por mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podría reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años¹². Con estos resultados, desde el punto de vista jurídico-constitucional el referéndum no había satisfecho los requisitos preestablecidos y, en consecuencia, no sólo se impedía el acceso a la plena autonomía, sino que, además, el proceso autonómico andaluz estaba abocado a su paralización, al menos por la vía rápida, en el plazo de cinco años. Tal previsión legal vetaba el reinicio del fracasado proceso en dicho plazo y desbloquear la iniciativa autonómica se presentaba como una anhelada alternativa, al margen de la legalidad.

9. Incluso para Pérez Royo tal comportamiento tuvo efectos más trascendentales, declarando que “la actuación de la UCD en el referéndum del 28-F rompió el consenso que se había generado en torno a la autonomía andaluza y que se había expresado en la manifestación del 4 de diciembre de 1977 y en el Pacto de Antequera de 1978. Y lo rompió de una manera que todavía no se ha restablecido” (2001, b).
10. Si bien, en la provincia de Jaén sólo se alcanzó el 50% más uno de votos afirmativos sobre sus respectivos censos electorales después de las correcciones introducidas en el escrutinio como resultado de la sentencia de la Audiencia Territorial de Granada, dictada tras las impugnaciones presentadas por las distintas irregularidades detectadas en los censos, que situaría a siete de las ocho provincias andaluzas por encima de la cota exigida. Para un análisis exhaustivo de los resultados de este referéndum, véase Checa Godoy, 1980: pp. 251-295.
11. Acuerdo de 24 de abril de 1980, de la Junta Electoral Central, por el que se hacen públicos los resultados del referéndum de iniciativa autonómica de Andalucía, celebrado el día 28 de febrero de 1980 (BOE, núm. 115, 13 de mayo de 1980).
12. El art. 8.4 LORMR prescribía: «Celebrado el referéndum, si no se llegase a obtener la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años».

4. LA SOLUCIÓN JURÍDICA PARA EL DESBLOQUEO DEL ITER AUTONÓMICO.

Ante esta situación, el camino que parecía más adecuado a la regulación constitucional, indicado por el Gobierno centrista, era reconducir el proceso autonómico andaluz al sistema genérico del artículo 143, y que sólo transcurridos los cinco años a que se refiere el art. 148.2 CE, se ampliara su techo competencial en el marco del artículo 149 CE. Tal solución fue rechazada por las fuerzas políticas defensoras del sí en el referéndum, que se empeñaron en convertir en legal el triunfo moral y político y, en consecuencia, seguir defendiendo la vía del art. 151.1, proponiendo la reforma de la LORMR para solventar el impedimento que suponía el resultado almeriense. Así el Consejo Permanente de la Junta aprobó el 15 de abril “apoyar cuantas iniciativas parlamentarias intentaran adecuar la voluntad autonómica expresada por el pueblo andaluz el 28 de febrero a lo manifestado por los ayuntamientos”. A raíz de esta decisión varias fueron las propuestas de desbloqueo que las fuerzas partidarias del sí llevaron al Congreso; los Grupos Parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y Andalucista presentaron proposiciones de ley para la modificación del art. 8.4 LORMR¹³, que básicamente pretendían permitir la repetición del referéndum en la provincia de Almería, siempre y cuando el voto afirmativo alcanzase el 50% del censo total y en la provincia en cuestión los votos afirmativos superasen los negativos. Estas propuestas fueron rechazadas por 163 votos en contra frente a 162 partidarios de la toma en consideración el 12 de junio de 1980, esto es, por la exigua diferencia de un voto, perdiéndose la oportunidad de una salida lógica y respetuosa con el marco constitucional¹⁴.

Tal presión condujo al gobierno central a proponer una nueva solución para el caso andaluz con ocasión del voto de confianza solicitado por el Presidente Suárez en septiembre de 1980¹⁵. El plan consistía en reconducir el proceso autonómico

13. Para una consulta del contenido de cada una de estas proposiciones de ley, véase el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, I Legislatura, de fecha: a) 10 de abril de 1980, núm. 77-1; b) 1 de mayo de 1980, núm. 82-1; c) 9 de mayo de 1980, núm. 83-1; d) 16 de mayo de 1980, núm. 85-1.
14. A favor de la constitucionalidad de la fórmula pretendida se han pronunciado Muñoz Machado, 1982: p. 257. RUIZ ROBLEDO: 1988, p. 46.
15. Pese a obtener la confianza, la crisis interna y la desmembración de UCD fueron imparables, lo que respondió en gran medida a la errónea política que siguió con relación a la autonomía andaluza. La propuesta para la que solicitó la confianza decía literalmente: “En relación con Andalucía, es intención del Gobierno, si cuenta con la aceptación de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Andalucía, recurrir al art. 144 de la Constitución para conseguir, a través de un procedimiento especial, la adopción de un Estatuto que contenga las instituciones y competencias ya establecidas para los Estatutos actualmente en vigor”.

andaluz mediante la aplicación del art. 144.c) CE, sustituyéndose la iniciativa autonómica con la aprobación de una Ley Orgánica, y una vía intermedia entre las de los artículos 146 y 151.2 para la redacción del Estatuto, que desembocaría en la constitución de una Comunidad Autónoma de las llamadas de primer grado. Tal propuesta, pese a contar con el apoyo del partido andalucista¹⁶, fue desechada por la Junta, más el PSOE y el PCA, pues se seguía reclamando la vía del art. 151 CE para acceder a la autonomía. No obstante, la propuesta oficial resultaba anticonstitucional por cuanto arbitraba un nuevo procedimiento al margen del texto constitucional, si bien permitía resolver la cuestión andaluza en sede parlamentaria, sin acudir a un nuevo referéndum.

Tras el fracaso de los intentos de canalizar por otras fórmulas el proceso autonómico, en octubre de 1980, el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y el Secretario General del PSOE, Felipe González, principales líderes de los dos partidos mayoritarios, pactaron finalmente la continuación del proceso autonómico andaluz por la vía del art. 151 CE sin tener que repetir el referéndum. La solución jurídica adoptada para materializar dicho pacto consistió en la modificación del art. 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, mediante la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre. La modificación de la LORMR posibilitó que la decisión tomada por el pueblo andaluz el 28-F se convirtiera en una realidad, por cuanto esta reforma resultaría de aplicación al contencioso andaluz en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de dicha ley, que admite la aplicación de aquel artículo a los referendos celebrados con anterioridad, disposición que apuntaba directamente al resultado del referéndum de iniciativa autonómica de Andalucía. Dicha ley introdujo dos nuevos párrafos al artículo 8.4, que permitieron el desbloqueo del proceso de constitución en Comunidad Autónoma.

4.1. La reforma de la Ley Orgánica sobre las distintas modalidades de referéndum y la Ley Orgánica de sustitución de la iniciativa autonómica.

El primer párrafo introducido permitió superar el callejón sin salida al que se había llegado, impidiendo, frente al tenor literal del sistema constitucional, que el fracaso en la ratificación en una sola provincia de la iniciativa autonómica implicara la del proceso autonómico en su conjunto. Se admite que aquellas provincias que sí ratifiquen su iniciativa autonómica, al alcanzar el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores, puedan continuar el iter de formación en Comunidad

16. Su intento de buscar una vía de aproximación a las posturas del Gobierno acabó acarreado finalmente la retirada del apoyo popular a esta fuerza política y su desprestigio como líder del movimiento andaluz, quedando reducido al papel minoritario que aún hoy representa.

Autónoma, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. De esta forma se admitía la posibilidad de dejar desenganchada del proceso autonómico a una provincia, en este caso a Almería.

La cuestión de cómo reintegrar la provincia de Almería en el proceso autonómico andaluz fue resuelta por el último párrafo del art. 8.4 LORMR introducido por la reforma, que, no es sino la aplicación, si bien con alguna especialidad, del art. 144.c) de la Constitución. El último párrafo del art. 8.4 LORMR permite que previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, puedan sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151. No obstante, condiciona esta sustitución a que en dicha provincia los votos afirmativos hayan superado los negativos y en el total del territorio se hubiese alcanzado el quórum del 50% del censo electoral. Esta previsión dio pie a que se dictase la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, que sustituyó la iniciativa autonómica en la provincia de Almería¹⁷. De esta forma, la reintegración de Almería en el proceso andaluz se produjo por el acuerdo de las fuerzas políticas sin atender a la voluntad popular del territorio afectado¹⁸.

Con estas medidas legislativas, la voluntad política de un pueblo se imponía finalmente a las dificultades legales pensadas y accionadas para imponer un modelo territorial del Estado de las autonomías en dos grandes bloques. El referéndum había descargado toda su aportación de legitimidad a unas demandas que paralelamente al proceso fueron conformándose e intensificándose. Las citadas Leyes orgánicas 12/80 y 13/80 fueron publicadas en el BOE de 24 de diciembre de 1980, dándose por cumplida la fase de iniciativa autonómica y comenzando la segunda fase del proceso autonómico, consistente en la elaboración del Estatuto de Autonomía. Pero antes de analizar esta segunda fase, resulta ineludible un examen de constitucionalidad de las anteriores leyes orgánicas.

17. El artículo único de esta ley dice así: «Habiéndose producido la solicitud de los diputados y senadores de la provincia de Almería, a la que alude la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las Cortes Generales, por los motivos de interés nacional a los que se refiere el Título VIII de la Constitución, declaran sustituidas en esta provincia la iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del art. 151 de la Constitución». Con la remisión efectuada al Título VIII se alude realmente al art. 144.c) CE, que permite a las Cortes mediante ley orgánica sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del art. 143.
18. Por ello, diría Muñoz Machado «la voluntad de los representantes... pudo más que la de los representados expresada en referéndum» (1982: p. 260).

4.2. *La dudosa constitucionalidad del proceso andaluz.*

Mediante las dos leyes orgánicas referidas se permitió que Andalucía se constituyese en Comunidad Autónoma de primer grado, pero en el ámbito jurídico el fin no justifica los medios, y el proceso que se siguió en Andalucía para la consecución de este fin no resiste un análisis jurídico de constitucionalidad. Al margen de la posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.1 CE) por el carácter retroactivo del que se dotó a la LO 12/1980, existen varias disposiciones que rozan la inconstitucionalidad. En primer lugar, el tenor literal del art. 151.1 CE no parecía permitir la ratificación parcial. En segundo lugar, la sustitución de la iniciativa autonómica por Ley Orgánica se trató de fundamentar en el art. 144.c) CE, esto es, en motivos de interés nacional, pero dicho artículo previene que la sustitución lo será de la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el artículo 143, no del quórum de ratificación del cuerpo electoral exigido en el art. 151.

Un importante sector doctrinal ha cuestionado la constitucionalidad del proceso seguido por la región andaluza. Para Ruipérez Alamillo (1988, p. 160), «la solución arbitrada para el caso andaluz supone una violación del texto constitucional», pues «la Ley Orgánica 12/1980 supone que, sin que se haya observado el cauce constitucionalmente previsto para la revisión, se ha producido una auténtica reforma de la iniciativa autonómica en esta vía»¹⁹, dejando constancia de que lo que el legislador orgánico de 1980 hizo fue “positivizar en una norma jurídica lo que fácticamente había sucedido en Andalucía” (íbidem, p. 158). Para Tomás Villarroya (1985, pp. 50 y 53), la solución al problema andaluz supuso “la violación posiblemente más retorcida, de la Constitución entre todas las que acompañaron al proceso autonómico de las Comunidades”, de forma que “Andalucía llegó a la autonomía por una vía singular, trazada mediante el derribo calculado de las líneas fijadas en la Constitución”.

Pese a estas dudas de constitucionalidad, hoy no cabe cuestionar la legitimidad del proceso autonómico, aunque el desarrollo normativo operado del art. 151 de nuestra Constitución haya de ser calificado como peculiar (Bonachela Mesas, 1984, p. 313). Las anteriores leyes orgánicas han de presumirse constitucionales, ya que no fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional y es más que dudoso que se plantee su inconstitucionalidad por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, pues supondría la nulidad de todo el edificio jurídico-institucional de Andalucía. Algunos autores han entendido que el transcurso de tan amplio período de tiempo ha supuesto la *sanación* de la originaria inconstitucionalidad de esas leyes²⁰. Siguien-

19. En este sentido se han pronunciado González Trevijano/ Núñez Rivero, 1998: p. 125.

20. Cfr. Bonachela Mesas, 1984: *ibidem*; Ortega Álvarez, 1982: pp. 113-122.

do a Ruiz Robledo (1993, p. 253), “la única teoría jurídica que permite salvar la constitucionalidad de ambas leyes es la de mutación constitucional”, esto es, entender que se ha producido un cambio en el significado del texto constitucional sin necesidad de alterar su redacción; pero no admite la tesis de la sanación de la inconstitucionalidad porque, según su parecer, “la *inconstitucionalidad no sana nunca* como prueba el que cualquier ley (el Estatuto también) siempre sea susceptible de control de constitucionalidad mediante la cuestión de inconstitucionalidad. Lo que hay es una presunción de constitucionalidad” (1988, p. 52). En consecuencia, para este último autor, “hoy día, casi veinte años después de aprobarse, ambas leyes son perfectamente constitucionales porque han transformado el contenido literal del artículo 151” (1997, p. 28), mutación que es aceptable por cuanto, en su opinión, “el quórum de la mayoría absoluta de los electores en cada provincia del art. 151 es una de estas normas accesorias que no modifican la sustancia de la Constitución en materia autonómica: el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones dentro del Estado Español” (1991, p. 69).

5. LA CONSTITUCIÓN DE LA COMUNIDAD ANDALUZA.

5.1. *El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía.*

Finalizada la fase de iniciativa del proceso autonómico andaluz, tras su desbloqueo, comenzó el proceso de elaboración del Estatuto –siguiendo el procedimiento específico del art. 151.2, y no el general del art. 146–, con cuya aprobación la región andaluza se constituyó en Comunidad Autónoma. El proyecto de Estatuto de Autonomía fue elaborado y aprobado por mayoría absoluta de los Diputados y Senadores elegidos en las provincias comprendidas en el ámbito territorial que pretendía acceder al autogobierno y constituidos en asamblea a tal efecto. El 28 de febrero de 1981 dicha Asamblea de parlamentarios andaluces, convocada por Real Decreto 242/1981, de 24 de febrero, aprueba en Córdoba el proyecto de Estatuto denominado «Estatuto de Carmona», por ser en esta ciudad donde se elaboró dicho proyecto, tomando como base el borrador de agosto de 1979. Posteriormente el proyecto fue remitido a la Comisión Constitucional del Congreso para que acordara con una Delegación de la Asamblea proponente la formulación definitiva del texto, que se sometió a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas por Real Decreto 1835/1981, de 20 de agosto. La celebración de la consulta tuvo lugar el 20 de octubre de 1981, y el texto estatutario fue aprobado en cada provincia por la mayoría simple de los votos válidamente emitidos –recibió el respaldo de 2.172.577 andaluces–, conforme lo requerido en el art. 151.2.4 CE, ratificán-

dose la voluntad de autogobierno del pueblo andaluz²¹. Aprobado el proyecto en referéndum, se elevó, finalmente, al voto de ratificación de los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, que lo emitieron favorablemente en las sesiones celebradas los días 17 y 23 de diciembre de 1981, consagrándose el derecho del pueblo andaluz a discurrir por la senda de la autonomía política. Finalizada la tramitación, el Estatuto fue promulgado y sancionado por el Rey, el 30 de diciembre de 1981, quedando aprobado como Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 11 de enero de 1982, día en que Andalucía se convirtió en la cuarta Comunidad Autónoma legalmente constituida.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica que contiene el texto del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se daba paso, ya en los primeros días de 1982, al proceso de desarrollo político autonómico andaluz, concluyendo el original y singular proceso de constitución en comunidad autónoma. Ese momento conclusivo del proceso constitutivo e inicial del desarrollo autonómico tuvo una importancia crucial tanto desde el punto de vista de la región andaluza, ya que accedió, al constituirse por el procedimiento extraordinario del artículo 151 CE, a la autonomía plena, como desde la perspectiva del Estado autonómico en general, porque coadyuvó a desplazar la teoría de reservar la autonomía política únicamente a las «nacionalidades históricas» e incluso se ha sostenido que el Estatuto andaluz cerró el proceso constituyente. La senda emprendida por Andalucía se convirtió, como se indicó en el comienzo de este trabajo, en un preciado referente para dar luz a unas normas constitucionales que en lo relativo a la forma territorial del Estado eran sumamente ambiguas y polisémicas. Abrió la posibilidad constitucional de que todas las autonomías pudieran aspirar al autogobierno pleno, aparentemente circunscrito para las llamadas nacionalidades históricas²².

Posteriormente, el 20 de mayo de 1982 se celebran las primeras elecciones autonómicas, y el 21 de junio de 1982 se constituye el primer Parlamento de Andalucía salido de unos comicios autonómicos. Esas elecciones autonómicas de mayo de 1982 marcaron el rumbo del proceso autonómico andaluz, en cuanto que, por una parte suponen la culminación del proceso de acceso a la autonomía plena, y, por otra, constituyen el inicio de la nueva andadura político-institucional autonómica.

21. No obstante, como ha estudiado Mellado Prado, los niveles de participación en el referéndum del 20 de octubre de 1981 fueron notablemente inferiores a los registrados en el referéndum del 28 de febrero de 1980 (1982: pp. 213-215).

22. El Estatuto de Andalucía, en palabras de Cruz Villalón, da “virtualidad a las simples posibilidades o expectativas contenidas en el Título VIII de la Constitución, contribuyendo a la configuración definitiva de la constitución territorial del Estado” (1990: p. 18).

5.2. *El Estatuto como instrumento para el cambio.*

Del proceso autonómico descrito se evidencia que la inequívoca voluntad política de autogobierno manifestada por el pueblo andaluz se explica porque la autonomía se concibió como una vía para salir del subdesarrollo y la marginación, se tenía depositada la esperanza de que la aplicación del Estatuto de Autonomía sería un instrumento para el cambio, una herramienta para impulsar el desarrollo económico-social. Sirva de ejemplo la intervención del diputado Alcaraz Masats del Grupo Parlamentario Comunista en el debate de ratificación del proyecto de Estatuto por el Congreso de los Diputados:

“Al votar sí al Estatuto, el pueblo andaluz ha votado la necesidad de empezar a cambiar la realidad deprimida de una *tierra rica*, poblada por hombres y mujeres cada vez más pobres, de una tierra con vocación de autogobierno, pero secularmente explotada y subordinada por intereses ajenos y contrarios al desarrollo interno de Andalucía, a su progreso, en torno al cual, objetivamente hablando, puede aglutinarse la inmensa mayoría de los andaluces, sean obreros, pequeños y medianos propietarios o intelectuales y profesionales.

Para ilustrar nuestro atraso, baste con atender a algunas características y perfiles de nuestra economía: estructura inadecuada de la propiedad de la tierra, así como de los equipamientos y de la financiación del sector. No hay que olvidar que gran parte de los beneficios de la agricultura andaluza se han invertido en las industrias y negocios fuera de Andalucía.

(...)

Nuestras riquezas y posibilidades, la gran productividad agrícola y el acervo cultural de nuestro pueblo hacen imposible cualquier explicación natural de nuestra situación.

Por eso, el pueblo andaluz a la hora de decidir la iniciativa autonómica y de ratificar el Estatuto que hoy será aprobado por el Congreso, ha votado de forma clara a favor de un cambio, a favor de una serie de alternativas, que son las que, en definitiva se recogen en el texto del Estatuto en cuanto objetivos básicos, en dirección a la consecución de los cuales deberá ejercer sus poderes la Comunidad Autónoma. Y estos objetivos, en resumen, se refieren a la necesidad de una política de pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para la juventud andaluza; el acceso de todos los andaluces a los niveles educativos y culturales adecuados; la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y la necesidad de ir creando las condiciones para el retorno de los emigrantes; la constante promoción de una política de superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios

del Estado Español; el desarrollo industrial como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía; la reforma agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales”²³.

En esta intervención subyace una realidad con frecuencia olvidada, que algunos historiadores y antropólogos han desempolvado, de que “el actual subdesarrollo andaluz es una realidad de sólo poco más de un siglo de antigüedad, resultado directo del papel asignado a Andalucía en la división territorial del trabajo impuesto con la consolidación plena del modo de producción capitalista en España, a través de la alianza entre la gran burguesía terrateniente andaluza y las burguesías industrial y financiera catalana y vasca” (Moreno Navarro, 1985, p. 14). También Rodríguez de la Borbolla (2001, p. 154) insiste en la veracidad de que las marginaciones, atrasos y desequilibrios internos que afectaban a Andalucía “habían sido provocados por la alianza entre los poderes administrativos centrales, las clases dirigentes de Cataluña y del País Vasco y las propias oligarquías andaluzas”.

Así a diferencia de las comunidades autónomas históricas, la posición fuertemente regionalista que estuvo subyacente en el proceso andaluz no se apoyó «tanto en unos fundamentos históricos y culturales como en una base socioeconómica: el papel marginal de Andalucía en la economía española» (Ruiz Robledo, 1991, pp. 46-47), esto es, en la conciencia regional de las desigualdades económicas y sociales que padecía con respecto a otras regiones, producto de la marginación y abandono seculares por parte del poder central. La bandera de la autonomía se enarbó no tanto para el refuerzo de la propia identidad, como para el desarrollo de políticas transformadoras en lo económico y social, que sirvieran para superar la situación de atraso. La decidida voluntad política a favor de acceder al máximo nivel de autogobierno regional se presentaba como el instrumento para alcanzar una progresiva nivelación socio-económica.

Por ello, es un dato constatable que el “hecho diferencial andaluz” tiene un marcado carácter social, no se aspira tanto a un reconocimiento de los rasgos diferenciales, como a una igualdad sustancial con el resto del Estado²⁴. Se utiliza aquí impropia mente el concepto de hecho diferencial ya que, como acertadamente ha expuesto López Aguilar (1998, p. 259), un hecho diferencial reviste un carácter estructural y goza de “una especial fuerza pasiva frente a actos normativos sobrevenidos o provenientes de instancias externas al círculo estricto de los sujetos jurí-

23. *DSCD*, núm. 209, 1981, p. 12.455.

24. Vid. al respecto Ruiz-Rico Ruiz, 2000: pp. 88-91.

dicos de la diferencialidad²⁵. De ahí que sea jurídicamente incorrecto caracterizar una situación concreta de subdesarrollo de una Comunidad Autónoma como hecho diferencial, máxime cuando el deseo del pueblo no es su permanencia, sino, por el contrario, su superación. Se tratará a lo sumo de una singularidad de naturaleza socio-económica, que requerirá un trato asimétrico, que no significa privilegiado, pero que perderá, en todo caso, su razón de ser una vez alcanzada la convergencia interna entre las regiones españolas.

Con independencia de su calificación como hecho diferencial, es indiscutible que la concepción instrumental de la autonomía andaluza es la que fluye de la lectura del Estatuto de Andalucía²⁶. Dicho enfoque del autogobierno como vía para la solución de los graves problemas estructurales que padece Andalucía y para la superación de la desigualdad histórica ha de seguir siendo potenciado, máxime cuando los “índices de bienestar” de la sociedad andaluza continúan estando por debajo de la media española y europea. La autonomía política constituye un factor decisivo para favorecer el desarrollo endógeno y no dependiente de nuestra Comunidad²⁷, complementada obviamente con la articulación de un proyecto de desarrollo socioeconómico-político serio y realista, diseñado de común acuerdo por todas las fuerzas políticas y sociales andaluzas.

Ha de reconocerse que en la práctica el Estatuto ha constituido una valiosa herramienta que ha jalonado un intenso proceso de cambio político y económico en Andalucía, aunque todavía insuficiente. Según Lacomba Abellán (2002, p. 16), las tres cuestiones básicas señaladas ya por Blas Infante “continúan siendo las estructuras fundamentales de la problemática andaluza: 1) un remedio ante la persistencia del atraso económico, pese a los avances experimentados; 2) un plan para la recuperación de la identidad cultural; 3) una orientación para superar la existencia de déficits políticos”, término que alude a la subordinación que ha caracterizado a la política andaluza respecto a los intereses nacionales, dado el amplio predominio político en Andalucía de los llamados partidos estatales (PSOE/PP). De

25. Ideas que reitera en 1999: pp. 14 y 18.

26. El carácter marcadamente social del Estatuto de Autonomía andaluz se expresa en su art. 12, que enumera los objetivos básicos que debe perseguir la CA, y en la Disposición Adicional Segunda, que contiene una reivindicación de transferencias de la Junta de Andalucía al Estado para ofrecer una adecuada prestación de los servicios transferidos. El afán por el progreso económico-social que emana de esta última disposición estatutaria quedó truncado con la sistemática inaplicación de la misma por los diversos gobiernos centrales, por lo que se considera que el Estado ha contraído una deuda para con la Comunidad hoy conocida como *deuda histórica*.

27. Por ello, González de Molina, aún siendo consciente de que en Andalucía nunca ha cuajado un proyecto nacionalista fuerte, hace hincapié en la gran utilidad social que el nacionalismo comportaría para los intereses andaluces. Sobre las raíces históricas de este fracaso, véase al respecto Sevilla Guzmán / González de Molina, 1990: pp. 37-97.

ahí que sea razonable que se replantee la cuestión de si el Estatuto constituye un instrumento suficiente para afrontar estos retos o, por el contrario, requiere de cambios acordes con la nueva realidad andaluza que haga más operativa su capacidad transformadora.

6. LA CUESTIONADA OPORTUNIDAD DE UNA REFORMA ESTATUTARIA EN LA PRESENTE LEGISLATURA.

El Estatuto Andaluz, de cuya elaboración se cumplen ahora veinte años, ha demostrado ser un buen texto, aunque se halla actualmente inserto en un contexto político muy distinto al que rodeó su gestación, donde ni el modelo de Estado se encontraba consolidado ni se había producido la incorporación de España a la Unión Europea. No obstante, la reforma propuesta en esta sexta legislatura, sobre la que se ha abierto un intenso debate en el presente año, pudiera ser prematura por varias razones.

En primer lugar, sería conveniente conocer previamente a la asunción de nuevas competencias y servicios los ingresos que el nuevo modelo de financiación autonómica, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, que entró en vigor el 2002, va a reportar a las arcas andaluzas. Y ello porque la realización exitosa de cualquier política autonómica pasa por una eficaz planificación económica, que presupone que las CCAA tengan certidumbre sobre el volumen de ingresos a recaudar en cada ejercicio. A tal respecto la financiación autonómica constituye un condicionante básico. Por otra parte, para una ampliación de competencias es posible utilizar las vías previstas en el art. 151 CE, aunque las mismas tengan un carácter extraestatutario.

En segundo lugar, no es generalizada en la sociedad andaluza la opinión de la necesidad de proceder a una modificación estatutaria, materia en la que es condición *sine qua non* no sólo la existencia de un consenso entre las distintas fuerzas políticas, sino también que el sentir mayoritario de la población reclame esa reforma, ya que un clima de consenso político-social dotaría a ésta de una amplia legitimidad y aceptación. Los ciudadanos andaluces se hallan más sensibilizados por la resolución de los problemas económicos-sociales que afectan a su colectividad, por la prestación satisfactoria de servicios esenciales –tales como sanidad, enseñanza, justicia, urbanismo... -, demandas que podrían ser por el momento satisfactoriamente atendidas con un uso más activo de las competencias estatutarias y con un sistema de financiación suficiente que permita el desarrollo de políticas más avanzadas en materia de protección social. A esta última exigencia se ha pretendido dar respuesta con el modelo de financiación que ha entrado en vigor en el 2002,

y con relación al margen competencial de Andalucía, el Estatuto de Autonomía proporciona a través de su art. 12 una amplia cobertura a nuestras instituciones para emprender, dentro de su ámbito competencial, las acciones precisas para materializar los compromisos de naturaleza social y económica proclamados en el citado artículo. Incluso precisa Ruiz-Rico (2002, p. 48) que la realización efectiva de estos fines y derechos sociales consiente “una dilatación de los márgenes funcionales autonómicos”²⁸.

En tercer lugar, sería más oportuno la previa tramitación de una reforma constitucional del modelo territorial con el fin de configurar el Senado como auténtica Cámara de Representación Territorial, de despojar al Título VIII de todas las disposiciones transitorias y de definir con mayor precisión nuestro actual modelo de Estado, que dista de ser el que concibieron los constituyentes cuando redactaron la Carta Magna.

Por último, el largo y tortuoso camino que requiere la modificación del Estatuto de Andalucía (arts. 74 y 75 EAA), al igual que los Estatutos de País Vasco, Cataluña y Galicia, es otro factor disuasor, ya que no sólo es preciso la aprobación de la reforma por el Parlamento Andaluz por mayoría de 3/5, sino también la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y de los electores andaluces por la vía del referéndum exigido por el art. 155.2 CE para la reforma de los Estatutos de autonomía plena²⁹. La no coincidencia de las fuerzas políticas mayoritarias en la institución parlamentaria central y autonómica vaticina, como mínimo, un tenso debate en el que se ha de evitar posiciones de carácter marcadamente partidista. En cualquier caso, el referéndum popular, último paso de la reforma, actúa siempre

28. Cita como caso más paradigmático “el objetivo de reforma agraria”, ya que “su virtualidad primordial consiste en habilitar al legislador autonómico para emprender un proyecto de reforma de las estructuras económicas de un sector productivo, en cuya implementación quedarán afectados ámbitos competenciales que no son propios, pero sin los cuales no sería posible alcanzar aquella finalidad estatutaria” (2002: p. 48).
29. Aunque el apartado 1 del art. 57 EAA ha sido recientemente reformado por la nueva ley específica de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía con el fin de adecuar su contenido al nuevo régimen general de cesión de tributos que se contempla en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, ampliando la relación de los tributos que se ceden; tal modificación no se considera, conforme al apartado segundo de dicho artículo, reforma estatutaria, requiriéndose únicamente el previo acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que es tramitado como proyecto de ley. En consecuencia, en la sesión plenaria de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía celebrada el día 18 de febrero de 2002 se aprobó dicho Acuerdo de modificación de los tributos cedidos, así como el Acuerdo de fijación del alcance y condiciones de la cesión, que han tenido su proyección legal en la Ley 19/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía que deroga la anterior Ley 32/1983, de 28 de diciembre. La razón de ser del art. 57.2 EAA es comprensible, no se puede hablar de reforma, ya que se trata de una precisión del contenido del artículo en virtud de remisión a ley estatal que trae causa del art. 157.3 CE.

como medio de control y garantía, fundamentalmente frente al legislativo central, cuando se promuevan medidas restrictivas de las pretensiones autonómicas³⁰.

Por los motivos expuestos, es prioritario, a nuestro entender, apurar todas las posibilidades que ampara el Estatuto, culminar su desarrollo, antes de plantearse el reto de asumir nuevas funciones, ello sin perjuicio de la conveniencia de proseguir ahondando en un debate para reflexionar colectivamente sobre los problemas que aquejan a la Comunidad, procediendo en un momento posterior al estudio de posibles mejoras destinadas a perfeccionar nuestra norma institucional básica tras sus dos primeras décadas de vigencia³¹. Es innegable que ciertos ajustes y adaptaciones de nuestro Estatuto son necesarios, tales como la articulación de vías que permitan la participación de la región en las instituciones comunitarias cuando se adopten decisiones que afecten a sus competencias, reelaboración y actualización del elenco programático de los objetivos de la Comunidad reseñados en el art. 12, el sistema electoral, la reorganización interna del poder político autonómico, de modo que se refuerce el papel de los municipios y se redefina el de las Diputaciones, etc, pero es conveniente afrontar esta reforma con la debida serenidad que exige una materia tan delicada como es la labor del legislador estatutario.

30. Así lo entiende Balaguer Callejón al advertir que si bien la última palabra en la configuración definitiva del proyecto de reforma de nuestro Estatuto la tienen las Cortes Generales, "el poder territorial, en caso de desacuerdo, puede propugnar una votación negativa en el referéndum con lo que la reforma podría no llevarse a efecto si ese es el resultado" (1998, p. 54).

31. Se trataría de una tarea de prospección similar a la que plantea Cruz Villalón con carácter previo a la reforma constitucional (2001: p. 7).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR MORENO, J.C. (2001): "De la memoria", *Veinte años después (Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza)*, Sevilla, Parlamento, pp. 15-52.
- ASENJO DÍAZ, J. (1998): «Reivindicaciones solidarias», *El País*, 28-II.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (1999): "Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La reforma del Estatuto", *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 37-55.
- BONACHELA MESAS, M. (1984): "El proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar del art. 151 de la Constitución", *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol I, Granada, Parlamento de Andalucía, pp. 313-348.
- CHECA GODOY, A. (1980): "El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 5, pp. 251-295.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1990): "La Constitución territorial del Estado", *El Estatuto de Andalucía I. Las competencias*, Barcelona, Ariel, pp. 7-20.
- (2001): "Constitución y reforma", *Claves de Razón Práctica*, núm. 115, pp. 4-7.
- DE LA BORBOLLA CAMOYÁN, J. R. (2001): "Estatuto de Andalucía. Reflexiones veinte años después", *Veinte años después (Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza)*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, pp. 137-167.
- DE VEGA, P.: "Una deuda histórica con el referéndum andaluz de 1980", *ABC*, 30-I-2000.
- DEL CASTILLO VERA, P. (1980): "El referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución", *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, pp. 175-179.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P./ NÚÑEZ RIVERO, C. (1998): *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*, Madrid, Universitas.
- LACOMBA ABELLÁN, J. A. (2002): "Reflexiones sobre Andalucía al final del milenio. Una aproximación crítica", *Andalucía presente y pasado imperfecto*, Rodríguez García, J./Collado Machuca, J. C., Jerez, Fundación Universitaria-Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Jerez, pp. 15-27.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1998): *Estado Autonómico y hechos diferenciales*, Cuadernos y Debates núm. 80, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1999): "Una crónica autonómica: el debate sobre el futuro del Estado de las Autonomías (Federalismo diferencial, confederacionismo y autodeterminación).

- Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago y Mérida”, *Parlamento y Constitución*, nº 3, pp. 7-41.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M. (2001): “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un estatuto para el futuro de Andalucía”, *Veinte años después (Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza)*, Sevilla, Parlamento, 2001, pp. 53-89.
- LORCA NAVARRETE (1983): *El proceso autonómico andaluz*, Mezquita, Madrid.
- MELLADO PRADO, P. (1982): “El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía andaluz”, *Revista de Derecho Político*, núm. 13, 1982, pp. 213-215.
- MORENO NAVARRO, I. (1985): “Etnicidad, conciencia de etnicidad y movimientos nacionalistas: aproximación al caso andaluz”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 5, pp. 13-38.
- (1996): “Andalucía en la encrucijada de un mundo en crisis”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, 1996, pp. 371-385.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Madrid, Civitas.
- ORTEGA ALVÁREZ, L. (1982): “La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica del Referéndum”, *Revista de Administración Pública*, núm. 97, pp. 113-122.
- PÉREZ ROYO, J. (1998): «Reflexión de alcance», Suplemento *El País*, 28-II.
- (2001, a), “De la autonomía como excepción a la autonomía como norma: el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Veinte años después (Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza)*, Sevilla, Parlamento, pp. 91-120.
- (2001, b), “Momento de pacificación”, *El País*, 21-X.
- PORRAS NADALES, A. (1980): “El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, pp. 175-194.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. (1988): «La reforma de la Ley Orgánica sobre las Distintas Modalidades de Referéndum como solución al conflicto andaluz», *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Tecnos, pp. 155-161.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2000): “El Estado Autonómico desde la perspectiva de Andalucía”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, pp. 61-97.
- (2002), “El Estado Social Autonómico: Eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, pp. 11-48.
- RUIZ ROBLEDO, A. (1988): *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento.
- (1989): *El Estado Autonómico*, Granada, CEMCI.

- (1991): *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas.
- (1993): "Tras el 28 de febrero: una interpretación jurídica del desbloqueo de la autonomía andaluza", *Actas del V Congreso sobre el andalucismo histórico*, Sevilla, Blas Infante.
- (1997), "El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 17-32.
- SEVILLA GUZMÁN / GONZÁLEZ DE MOLINA (1990): "Para una teoría del nacionalismo periférico: el caso andaluz", *Aproximación sociológica al andalucismo histórico*, Sevilla Guzmán (ed.), Córdoba, La Posada, pp. 37-97.
- TOMÁS VILLARROYA, J. (1985): "Proceso autonómico y observancia de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, pp. 25-64.