

LA GESTACIÓN DEL ESTADO DE AUTONOMÍA

Por MANUEL CLAVERO ARÉVALO

INTRODUCCIÓN

Antes de analizar la gestión del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que tiene como fundamento la Constitución de 1978, me parece oportuno recordar la regulación de la división territorial, en las tres Constituciones españolas que han establecido dentro del Estado español, Estados (Constitución de 1873), Regiones autónomas (Constitución de 1931) y Comunidades autónomas (Constitución de 1978).

LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1873

La Constitución Federal de 1873 de la primera República, en su artículo 1º estableció que “componen la Nación española, los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas. En su artículo 2º estableció que Las Islas Filipinas, Fernando Poo, Annobón, Corisco y los establecimientos en Africa, componen territorios que a medida de sus progresos, se elevaron a Estados por los Poderes Públicos”. En su artículo 92 se estableció que las competencias del Estado serán todas las compatibles con la existencia de la Nación.

Como es sabido la Constitución de 1873 duró poco pero conviene destacar que, a diferencia de la de 1931 y de la actual, no estaba inspirada en el principio dispositivo, sino que la configuración en Estados era obligatoria y los Estados venían establecidos en la Constitución.

LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931

La Constitución de 1931, se basaba en el principio dispositivo, es decir que no era obligatorio constituirse en Regiones Autónomas. A diferencia de la actual de 1978 y a mi parecer más acertadamente, las competencias del Estado y de las Regiones Autónomas, se configuraban en las tres líneas siguientes: a) competencias exclusivas del Estado tanto en legislación como en ejecución; b) competencias exclusivas del Estado en legislación, correspondiendo la ejecución a las Regiones y c) competencias exclusivas de las Regiones tanto en legislación como en ejecución.

En materia de enseñanza, también la Constitución, en mi opinión era más acertada que la de 1978 y establecía que las Regiones podrán organizar la enseñanza en sus lenguas primitivas, siendo obligatorio el estudio de la lengua castellana que se utilizará como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria. El Estado podrá mantener o crear instituciones docentes en las Regiones, en el idioma oficial de la República. El Estado ejercerá la suprema inspección de la enseñanza en todo el territorio nacional. Con la Constitución de 1931 solo dos Regiones alcanzaron la autonomía: Cataluña y el País Vasco.

LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En la Constitución vigente de 1978, fue el título VIII dedicado a la organización territorial del Estado, el de más difícil consenso y además es complicado. Basada también en el principio dispositivo, ha sido la única Constitución española que estableció dos clases de Comunidades Autónomas, Cataluña, el País Vasco y Galicia y las demás. Las tres primeras tenían

garantizado Parlamento, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, algo que la Constitución no garantizaba a las demás.

Debo decir que no me gustaba esta distinción que no tenía antecedentes en el constitucionalismo español. Tras intensas discusiones conseguí que el Presidente Adolfo Suárez admitiera que en la Constitución se introdujera un precepto que regulara un procedimiento riguroso que permitiera a cualquier Comunidad alcanzar la más amplia autonomía que la Constitución otorgaba a Cataluña. Dicho procedimiento es el regulado en el artículo 151 de la Constitución y establecía que la iniciativa debía partir de todas las Diputaciones afectadas y de las tres cuartas partes de los Municipios de cada provincia que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

El referido procedimiento era muy riguroso y no tenía antecedentes en el Derecho español, pero al menos permitía que Andalucía y las demás Comunidades accedieran a la más amplia autonomía. Solo Andalucía consiguió que los Municipios y los Ayuntamientos cumplieran ampliamente la iniciativa y el Presidente de la Junta de Andalucía, Rafael Escuredo, se presentó en Madrid con los correspondientes certificados municipales y provinciales que lo acreditaban.

EL REFERÉNDUM DEL 28 DE FEBRERO DE 1980

UCD, que gobernaba en España, se resistió a la celebración del referéndum, pero el PSOE exigió que se celebrara porque se habían cumplido los requisitos establecidos en la Constitución. Por fin el referéndum, convocado por el Gobierno, se celebró el 28 de febrero de 1980 y el resultado fue positivo en todas las provincias menos en Almería, donde el voto afirmativo fue superior al negativo y a las abstenciones, pero no alcanzó el 50% del censo.

La pregunta oficial que se formuló a los andaluces fue la siguiente: “¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su

tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?”. Los resultados del referéndum fueron los siguientes: según nos recuerda Antonio Checa en su estudio “El referéndum andaluz del 28 de febrero”, *Revista de Estudios Políticos* nº 15, 1980, p.175:

Almería 43,32% de votos afirmativos	118.186
Cádiz 56,12% de votos afirmativos	367.065
Córdoba 59,96% de votos afirmativos	312.419
Granada 52,95% de votos afirmativos	283.777
Huelva 53,89% de votos afirmativos	165.976
Jaén 50,07% de votos afirmativos	234.746
Málaga 52,04% de votos afirmativos	346.819
Sevilla 64,89% de votos afirmativos	643.299

Ello arrojaba una media en Andalucía del 54,07% del censo y 2.472.287 votos afirmativos que quedaban sin eficacia por 20.000 abstenciones en Almería. Los votos negativos fueron insignificantes y la inmensa mayoría del electorado de UCD había votado a favor de la autonomía del artículo 151. Por otra parte, en el censo figuraban personas fallecidas y emigrantes que no pudieron votar.

La situación del Gobierno y de UCD era muy delicada, pues el referéndum había constituido un triunfo moral y político de la voluntad del pueblo andaluz a favor de la autonomía del artículo 151 de la Constitución. No lo entendieron así y declararon que el pueblo andaluz había votado a favor de la autonomía del artículo 143 y que estaban dispuestos a iniciar la elaboración del Estatuto por dicha vía. La Junta de Andalucía acordó ante el resultado de Almería que se había perdido el referéndum, pero que intentarían conseguir que por la vía del artículo 143 se consiguiera aprobar el Estatuto de Carmona.

BUSCANDO LA SOLUCIÓN

Me reuní con Rafael Escuredo, a quien hice ver la necesidad de seguir luchando por convertir en legal el triunfo moral y político del pueblo andaluz que no podía pasar a la historia como



*El profesor D. Manuel Clavero durante su disertación en el
Ciclo dedicado a la Identidad de Andalucía*

derrotado aquel día trascendental. Le dije que teníamos detrás dos millones y medio de votos afirmativos y que podía intentarse una modificación de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, que permitiera la repetición del referéndum en Almería. Escuredo quedó convencido y me indicó la conveniencia de que tuviera una reunión con Felipe González y Alfonso Guerra para exponerle mi punto de vista, para lo cual quedó en avisarme.

Lo hizo al día siguiente y la reunión se celebró de inmediato. Las condiciones que me pusieron para aceptar mi plan eran que la fórmula fuera constitucional y que no produjéramos una nueva desilusión al pueblo andaluz. Repasamos la actitud de las fuerzas políticas y comprobamos que podíamos ganar y les razoné sobre la constitucionalidad de la fórmula que les ofrecía. Quedaron en contestarme y lo hicieron a los pocos días en sentido afirmativo por lo que presentamos, por separado, sendas proposiciones de Ley, casi idénticas, modificando la Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum en casos como el ocurrido en Andalucía. También la presentaron el grupo comunista y el andalucista.

MOCIÓN DE CENSURA

Además del fracaso en Andalucía, UCD había perdido rotundamente en las elecciones autonómicas del País Vasco y Cataluña y la situación del Gobierno era muy débil. El presidente Suárez produjo una crisis de Gobierno, días antes de comparecer ante el Congreso para hacer una declaración política. En ella se ofreció por vez primera a Andalucía una fórmula en la que por la vía del artículo 143 de la Constitución, tendría Parlamento elegido por sufragio universal, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. La fórmula fue rechazada y al final del debate, Felipe González presentó una moción de censura al Gobierno el 21 de mayo.

En el programa presentado por Felipe González el tema autonómico merecía una amplia atención y por supuesto Andalucía accedería a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. El Gobierno rechazó toda posibilidad de aceptar

dicha vía para Andalucía. La moción de censura no prosperó, pero Adolfo Suárez no quedó fortalecido de ella, pues apenas si salió a la tribuna de oradores para defender la política gubernamental.

El 12 de junio de 1980 tuvo lugar el debate y votación de las proposiciones de Ley presentadas por los grupos socialistas, comunistas, andalucistas y yo, a título personal, para modificar la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. La votación, que fue secreta por papeleta, no pudo ser más emocionante ya que cuando quedaba una sola papeleta en la urna, había empate en los resultados. La última papeleta fue favorable al Gobierno, pero éste acababa de resultar derrotado moralmente otra vez. La mayoría de las fuerzas en Andalucía estaban en contra de su fórmula.

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Pasado el verano, en el mes de septiembre, el presidente Suárez volvió a abrir otra crisis de Gobierno y anunció que pediría una cuestión de confianza ante el Congreso. Efectivamente así lo hizo y durante el debate asistimos al ofrecimiento de otra fórmula para la autonomía andaluza pactada entre el nuevo ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa y Alejandro Rojas Marcos. Consistía en aplicar el artículo 144 de la Constitución, pero no para ir a la vía del artículo 151 de la misma, sino para que una Ley Orgánica regulase un procedimiento análogo al del 151 que le permitiera obtener a Andalucía unos techos autonómicos equivalentes a los de Cataluña y el País Vasco.

Tanto el grupo socialista, como el comunista, como yo mismo, tuvimos ocasión de rechazar la fórmula, ya que no era la que votó el pueblo el 28 de febrero pues se excluía la aplicación del artículo 151 de la Constitución. El Gobierno obtuvo la confianza solicitada con el voto de los andalucistas y de la minoría catalana, pero saqué la impresión de que quedaba nuevamente en un callejón sin salida en el tema de la autonomía andaluza, ya que la mayoría de las fuerzas parlamentarias con implantación en Andalucía, rechazaba expresamente la fórmula aprobada en el Congreso. Sin embargo, el Gobierno había perdido terreno pues-

to que abandonaba la vía del artículo 143 de la Constitución y eso era abandono sin retorno.

La Junta de Andalucía se reunió inmediatamente en el Alcázar de Sevilla para debatir si se aceptaba o no la fórmula aprobada en el Congreso. El debate fue tenso y la fórmula fue rechazada por la mayoría con el voto en contra de UCD y PSA. A continuación fue convocada también la Asamblea de parlamentarios que se celebró en Cádiz con la ausencia de los representantes de UCD y del PSA. La situación no tenía salida ni para el Gobierno ni para el PSA, y era muy delicada por cuanto los andalucistas le habían dado la confianza al Gobierno de UCD y éste no tenía más solución que claudicar totalmente.

LA SOLUCIÓN

Así lo hizo finalmente en el mes de octubre. El presidente Suárez y Felipe González llegaron a un acuerdo en que se abandonaba la fórmula aprobada en el Congreso, se le reconocía a Andalucía el acceso a la autonomía del artículo 151 de la Constitución, incluso sin necesidad de repetir el referéndum en Almería, bastando que lo aprobaran los parlamentarios de Almería y así lo hicieron, dictándose la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre.

Se acababa así una dura lucha en la que Andalucía fue la única comunidad autónoma que accedió a la autonomía, superando los duros requisitos de la vía del artículo 151 de la Constitución. Ello supone un gran prestigio para Andalucía en España y fuera de España y un capital político que se pone en mano de los andaluces.

De acuerdo con la Constitución, la Asamblea de Parlamentarios, reunida en Córdoba los días 28 de febrero y 1 de marzo de 1981, aprobó el proyecto de Estatuto que fue remitido al Congreso de los Diputados. Allí el debate se produjo, previa la presentación de los motivos de desacuerdo por los distintos grupos parlamentarios. A finales de junio quedó elaborado el informe de la comisión y todo preparado para el referéndum de aprobación del Estatuto.

El referéndum se celebró en octubre de 1981 y el Estatuto se aprobó por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.