

■ Preliminar

1982 representó una fecha clave en la construcción del Estado de las Autonomías. El Boletín Oficial del Estado de 11 de enero publicó los Estatutos de Andalucía, Asturias y Cantabria, aprobados en diciembre del año anterior. En 1982 tuvieron lugar también los trabajos fundamentales de cara a la definición de los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, aprobados ya a comienzos de 1983.

Pero, de manera especial, fue en ese año 1982 cuando se produjo efectivamente la creación o reconocimiento de siete de las diecisiete Comunidades Autónomas. Se trata de La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Comunidad Foral de Navarra.

1982 fue el año en el que vieron la luz Comunidades que, bien entonces, bien en momentos posteriores de su desarrollo, protagonizaron capítulos importantes y contribuyeron a establecer algunas de las líneas definitorias básicas del modelo autonómico.

Por ese motivo, y cumplidos cuarenta años desde aquella fecha, se celebró el 27 de mayo de 2022 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) una Jornada en la que se quiso volver la vista atrás no solo para reflexionar sobre las condiciones que se dieron en aquel tiempo, sino también y de manera especial para trazar un recorrido a lo largo de la evolución de esas siete Comunidades Autónomas, puesto que ello equivalía en buena

medida a estudiar el desarrollo vivido por nuestro Estado de las Autonomías. Suponía una ocasión excepcional para hacer un balance de cuarenta años de autogobierno, así como para profundizar, de algún modo, en una suerte de análisis de Derecho autonómico comparado a partir del estudio de siete casos, con específicas características, pero también con elementos de coincidencia.

La publicación ahora de este volumen colectivo, bajo el mismo título que entonces nos convocó, representa un paso más de cara al logro de aquellos objetivos, a la vez que busca un público más amplio al que transmitir aquellos diagnósticos y reflexiones.

Ni la jornada, ni esta obra, habrían sido posibles sin quienes, desde un primer momento, mostraron la mejor de las disposiciones —en ocasiones, soportando estoicamente un exceso de correos electrónicos por mi parte—, así como una imbatible capacidad de trabajo. Dejo, por ello, constancia de mi sincero agradecimiento al grupo de profesores y profesoras formado por Carlos Garrido, Amelia Pascual, Ignacio González, Rosario Tur, Francisco J. Díaz Revorio, Víctor Cuesta, Cristina Zoco y María Josefa Ridaura.

Del mismo modo, ni la obra, ni la jornada, se habrían podido llevar a cabo de ningún modo sin el generoso apoyo humano y material otorgado por el CEPC y por su Directora, la profesora Yolanda Gómez. A ella, a la Subdirectora de Estudios e Investigación —la profesora Mayte Salvador— y, muy especialmente, al Subdirector de Publicaciones y Documentación —el profesor Emilio Pajares— debo agradecerles que ambas empresas llegasen a buen puerto.

Enero de 2023.

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA
Universidad de Zaragoza

■ La apuesta por la generalización del Estado de las autonomías

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS PRESUPUESTOS DE LA REIVINDICACIÓN DE AUTONOMÍA DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES DURANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA.—3. LA CARRERA HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA PROVISIONAL: LA CREACIÓN DE LOS RÉGIMENES PREAUTONÓMICOS DURANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE.—4. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL PRINCIPIO DISPOSITIVO EN LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.—5. EL GIRO AUTONÓMICO DE UCD Y LA LODMR COMO INSTRUMENTO DE RECONDUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS HACIA LA VÍA ORDINARIA DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.—6. EL BLOQUEO DE LOS PROCESOS AUTONÓMICOS Y LA FORJA DEL «CAFÉ PARA TODOS»: LOS COMPROMISOS POLÍTICOS QUE POSIBILITARON LA GENERALIZACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.—7. CONSIDERACIONES FINALES.—8. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

El centralismo político-administrativo apuntalado durante los primeros años del franquismo siguió intacto hasta su término. Las disfuncionalidades de este modelo y las exigencias de desarrollo y de vertebración regionales no atemperaron la obsesión unitaria del régimen, sobre el que tampoco hizo mella el ejemplo comparado en favor de la descentralización. Ello generó a la muerte de

Franco una clara dinámica de naturaleza pendular, en la que la oposición democrática convirtió la reivindicación de autonomía territorial en una de las más sólidas ideas-fuerza de la transición. Una idea que, incorporada con carácter prioritario a la agenda política, impulsó el tránsito del centralismo a una nueva variante de Estado compuesto a la que se llegó sin diseño previo y transitando, simultáneamente, hacia una democracia representativa.

En 1977, tan solo tres meses después de las primeras elecciones democráticas, el Gobierno restableció provisionalmente la *Generalitat* de Cataluña. En 1978, instituyó otros doce regímenes provisionales de autonomía y las Cortes Generales aprobaron, y el pueblo español ratificó, una Constitución que reconocía el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones y regulaba diversas vías de formación y determinación de las futuras comunidades autónomas. En ejercicio de ese derecho, en 1979 se aprobaron los Estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña. En 1981, se aprobó el Estatuto de Galicia y, tras superar los conflictos suscitados durante la implementación de las diversas vías de acceso a la autonomía, los principales actores políticos se comprometieron a generalizar el modelo de autogobierno allí instituido, con las mismas instituciones para todas las comunidades autónomas, aunque con distintos niveles competenciales y ritmos de acceso. En cumplimiento de esos compromisos, en enero de 1982 entraron en vigor los estatutos de Andalucía, Asturias y Cantabria. De mayo a julio de ese año se aprobaron los estatutos de autonomía de La Rioja, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias y la ley orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Y en febrero de 1983, tras una nueva renovación de las Cortes Generales, fueron aprobados los estatutos de Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, cerrándose así, apenas siete años después de la muerte de Franco, el mapa del nuevo Estado autonómico.

En este trabajo analizaré la combinación de factores coyunturales, de fuerzas políticas y de decisiones institucionales que hicieron posible esta apuesta descentralizadora, cuyo conocimiento ofrece valiosas claves para la comprensión de nuestro modelo de Estado. A efectos expositivos, estructuraré el estudio en varios

apartados. En el primero, analizaré los componentes de la demanda de descentralización y su extensión durante los primeros años de la transición a la democracia en España. En el segundo, abordaré el sistema de partidos resultante tras las elecciones generales de 1977 y la dinámica política que, activada por las asambleas de parlamentarios constituidas en varias regiones, condujo al reconocimiento de trece regímenes provisionales de autonomía antes de la aprobación de la Constitución. En el tercero, me referiré a los efectos del principio dispositivo, cuya constitucionalización supeditó la concreción del modelo territorial de Estado a la apertura de sendos procesos autonómicos en los que la descentralización —y la resolución del dilema de su limitación a las nacionalidades o su extensión a todas las regiones—, iba a depender de la vía de iniciativa o acceso al autogobierno impulsada por los actores jurídico-políticos. En el cuarto apartado abordaré el impacto del giro de la política autonómica de UCD y de la regulación del referéndum de iniciativa autonómica sobre las iniciativas regionales en curso, para las que la vía del artículo 151 CE quedó cerrada. Finalmente, analizaré el posterior bloqueo de los procedimientos de iniciativa autonómica durante un año, la fórmula pactada para desbloquear los procesos gallego y andaluz y los compromisos políticos que, suscritos tras el fallido golpe de Estado de 1981, permitieron superar la incertidumbre y la parálisis que afectaban al resto de procesos y dieron lugar a la generalización del Estado autonómico.

2. Los presupuestos de la reivindicación de autonomía de las nacionalidades y regiones durante la transición política

A mediados de los años setenta, la apertura del régimen franquista, el relevo generacional de su elite y el conocimiento de las dinámicas descentralizadoras activadas en varios países europeos propiciaron el replanteamiento de la cuestión regional en España; una cuestión que, de estar vetada, pasó a tener una extraordinaria actualidad. La creencia en la eficacia de la centralización había

quebrado en Europa hacía tiempo y, debido a ello, se sucedían las iniciativas regionalizadoras, como el informe de la comisión RedCliffe-Maud y las propuestas de *devolution* a Escocia y Gales, en el caso de Gran Bretaña; la puesta en marcha en Italia de las regiones de estatuto ordinario paralizadas durante dos décadas; las reformas operadas en Bélgica con objeto de crear cuatro regiones lingüísticas y tres administrativas; e incluso la creación de las circunscripciones de acción regional que en Francia abrirían el camino a la institucionalización de la región como colectividad territorial y circunscripción gubernativa¹. Las disfuncionalidades de las estructuras administrativas de gobierno eran también manifiestas en España, pero el franquismo no se había planteado su revisión. Sin reformas, la uniformidad del régimen local provocó la crisis de los municipios, aprisionados en rígidas estructuras, mediatizados por la cooptación de sus autoridades, sin recursos económicos y desbordados por las nuevas necesidades locales. La provincia sufrió un doble embate. Como entidad local experimentó el progresivo vaciamiento de sus diputaciones en beneficio de la Administración periférica del Estado. Como división administrativa de carácter general fue, además, desvirtuada por la proliferación de divisiones administrativas especiales constituidas *ad hoc* sin criterio alguno sobre áreas territoriales superiores². La irracionalidad del modelo exigía hacía tiempo una rectificación. Algunas elites del régimen lo advirtieron y propugnaron reformas descentralizadoras. Y las advertencias y propuestas de reforma se intensificaron ante la constatación de la necesidad de una política de desarrollo regional que paliara los desequilibrios generados por el crecimiento económico y por la desvertebración del territorio.

¹ Sobre estas iniciativas, LARUMBE BIURRUN, P. M.^a, *La región. Aspectos administrativos*, Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 211-257; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., «Aspectos institucionales del regionalismo. Planteamiento general y opciones básicas», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (dir.), *Las autonomías regionales I, Aspectos políticos y jurídicos*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, pp. 318-324.

² PARADA VÁZQUEZ, J. R. y MANZANEDO MATEOS, J. A., *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Montecorvo, Madrid, 1971, pp. 163-164.

Siguiendo las recomendaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el régimen franquista adoptó en 1964 el modelo de planificación indicativa dirigido a la consecución de un rápido crecimiento de la economía nacional. Pero la aparición de desigualdades territoriales suscitó la preocupación por el desarrollo regional. Como subrayó García de Enterría, «[...] el aumento del Producto Interior Bruto, perseguido como objetivo último, aumenta y no corrige los desequilibrios regionales existentes; rompe estructuras sociales y económicas operativas, aunque retrasadas, en un momento dado por la tendencia a la concentración industrial y comercial y, correlativamente, demográfica, que tiende a desertizar el resto del país y deja sin explotar o dilapida recursos disponibles. [...] frente al desarrollo cuantitativo-sectorial o exponencial, no hay desarrollo posible sino a través de una política sistemática de desarrollo regional»³. Una política que no cabía hacer desde el centro, sino que requería la creación de instancias regionales dotadas de capacidad de acción desde las que implementarla. Y la misma necesidad descentralizadora se derivaba de la transformación del urbanismo, que dejó de ser una disciplina ordenadora de las ciudades a concebirse como una ciencia referida a espacios más amplios, siendo la región la estructura operativa más idónea sobre la que actuar. La expresión «ordenación del territorio» surgió precisamente para aludir a la integración en áreas regionales entre las decisiones urbanísticas y el desarrollo económico⁴.

Espoleadas por estos factores y por algunos cambios normativos, se sucedieron varias iniciativas descentralizadoras, pero la intransigencia se impuso a los argumentos. Las posibilidades regionalizadoras contenidas en el artículo 45.2 Ley Orgánica del

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La cuestión regional. Una reflexión», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 47.

⁴ Por todos, COSCULLUELA MONTANER, L., «Las vertientes del regionalismo», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (dir.), *op. cit.*, nota 1, pp. 199-209; y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El nuevo regionalismo y sus fundamentos», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *op. cit.*, nota 3, pp. 45-51.

Estado de 1967 (LOE), que preveía la creación de «divisiones territoriales distintas a la provincia», quedaron anuladas por la restrictiva interpretación del Consejo Nacional del Movimiento⁵. Las fórmulas contenidas en la Ley del III Plan de Desarrollo (1972-1975) tampoco cuajaron. Las propuestas de constitución de comisiones permanentes de desarrollo regional fueron rechazadas, a excepción de la constituida para el Sudeste. Y los institutos de estudio de desarrollo regional y las sociedades mixtas de industrialización regional corrieron la misma suerte⁶. La reforma del régimen local que hubiera posibilitado la creación de mancomunidades encalló en las Cortes y no fue aprobado un nuevo texto legal hasta el 19 de noviembre de 1975, sólo un día antes de la muerte de Franco. La figura urbanística de los planes directores territoriales de coordinación, reconocida en el artículo 8.1 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, se desarrolló también muy tardíamente y la aprobación de los primeros planes en junio de 1976 recayó en órganos de planeamiento controlados por la Administración del Estado, lo que suscitó el rechazo de las elites locales y el aplazamiento de la constitución de dichos órganos⁷.

⁵ «La comarca o la región —acordó el Consejo Nacional del Movimiento en su sesión plenaria de 26 de julio de 1968— que, en este sentido pudieran crearse, no serían tampoco entidades, sino sólo división territorial. Es decir, que caso de surgir de nuevo [...], lo que no pueden surgir son el regionalismo o el comarcalismo, que se basan precisamente en dar a la región o a la comarca el carácter de entidad natural y el valor político de estructura básica de la comunidad nacional». Dictamen emitido por la sección octava del Consejo Nacional del Movimiento y aprobado por el Pleno el 26 de julio de 1968.

⁶ En 1972, el Consejo de Ministros autorizó la creación de un instituto de desarrollo regional dependiente de la Universidad de Sevilla y la constitución de la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA), pero nada más. Y hubo que esperar hasta diciembre de 1976 y principios de 1977, para que el Gobierno autorizara la constitución de las sociedades de desarrollo industrial de Andalucía (SODIAN), Canarias (SODICAN) y Extremadura (SODIEX).

⁷ Un análisis de estas iniciativas regionalizadoras en GARRIDO LÓPEZ, C., «El regionalismo “funcional” del régimen de Franco», en *Revista de Estudios Políticos*, 115, 2002, pp. 111-128.

La racionalización de las divisiones administrativas y la necesidad de políticas de desarrollo y ordenación regional presionaban en favor de la descentralización. Y, al término del franquismo, a esos factores se sumaron otros, como la reacción contra la imposición de un modelo cultural uniformizador, el sentimiento de postergación y expolio económicos de varias regiones y el rechazo político que el autoritarismo centralista estaba generando en la sociedad española. El franquismo había reprimido las identidades colectivas distintas a la nacional española en su versión más reaccionaria, por lo que el antifranquismo asoció la conquista de las libertades con la recuperación de esas identidades. El franquismo favoreció la concentración de capital y mano de obra en las zonas de mayor crecimiento agregado privando de recursos al resto, por lo que el antifranquismo exigió poder regional para revertir esa dinámica. El franquismo anuló los cauces de participación política que hubieran integrado los intereses regionales, por lo que el antifranquismo vinculó la recuperación de dichos cauces con la descentralización del poder⁸. Frente a la dictadura, la oposición al completo reclamó democracia y autonomía regional; libertad y estatutos de autonomía. Y, trascendiendo los reducidos partidistas, dichas demandas fueron asumidas por los colectivos, organizaciones y grupos surgidos en la sociedad civil. Este entramado asociativo sumó a la defensa de sus intereses sectoriales la demanda regional, contribuyendo a su legitimación ante sectores sociales que, en distintas circunstancias, habrían relativizado su importancia. Y merced a la acción conjunta y combinada de esos grupos sociales, de algunas elites y del impulso de los partidos políticos pudo crearse un estado de opinión favorable a la institucionalización de las regiones y a la descentralización del poder cuyos efectos fueron pronto perceptibles⁹.

⁸ YSÀS, P., «Democracia y autonomía en la transición española», en REDERO SAN ROMÁN, M. (ed.), *La transición a la democracia en España*, Revista Ayer, Madrid, 1994, pp. 82-89.

⁹ DE BLAS GUERRERO, A., «El problema nacional-regional español en la transición», en TEZANOS, J. F. y DE BLAS GUERRERO, A. (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, pp. 588-601.

En marzo de 1975, el semanario *Actualidad Económica* publicaba los resultados de una encuesta realizada a mil españoles en distintas capitales de provincia sobre el dilema «centralismo o regionalismo». A la pregunta «¿cree usted que la Administración pública está demasiado concentrada, y ello perjudica a los intereses de las regiones?», en todas las ciudades se alcanzaba un porcentaje de respuestas abrumadoramente afirmativas. Y lo mismo ocurría ante la pregunta «¿Es partidario de la descentralización administrativa?», aumentando en este caso aún más el porcentaje¹⁰. Las entrevistas se habían realizado de modo aleatorio y las cifras no podían extrapolarse, pero evidenciaban un estado de opinión muy significativo en las postrimerías del franquismo.

Durante el verano de 1975, Salustiano del Campo, Manuel Navarro y José Félix Tezanos llevaron a cabo la primera investigación sociológica sobre la cuestión regional, publicada en *Cuadernos para el Diálogo*, en la que se pusieron de manifiesto las aspiraciones regionalistas de los españoles. El estudio ofreció datos globales, pero también los datos obtenidos en Cataluña, País Vasco, Galicia, Valencia, Canarias, Andalucía y Castilla, como territorios más representativos de las tendencias en el *continuum* centralización-descentralización¹¹. Y meses después, impulsado por el Instituto de Opinión Pública, precedente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), José Jiménez Blanco dirigió un nuevo estudio empírico que confirmó la tendencia con cifras muy reveladoras sobre las cuatro dimensiones que conformaban la conciencia regional (la dimensión administrativa, la cultural, la económica y la política) y en el que el índice de regionalismo subjetivo de los españoles, entendido éste preferentemente como un sentimiento de defensa y afecto a la región, obtenía porcentajes significativamente altos¹².

¹⁰ *Actualidad Económica*, 885, 4 de marzo de 1975.

¹¹ DEL CAMPO, S., NAVARRO, M. y TEZANOS, J. F., *La cuestión regional española*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1977. Un avance del estudio fue publicado bajo el título «Los españoles ante la cuestión regional», en *Sistema*, 3, 1976, pp. 101-127.

¹² JIMÉNEZ BLANCO, J. *et al.*, *La conciencia regional en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1977.

A juzgar por estos datos, la reivindicación regional en España distaba de ser una aspiración circunscrita a los territorios singularizados por el arraigo del nacionalismo o sostenida solo por minorías en el resto. Era, por el contrario, una aspiración generalizada, gestada en las postrimerías del régimen y, a diferencia del pasado, mayoritaria. Contaba con perfiles propios en cada territorio, pero los componentes o factores que la precipitaron eran en gran medida comunes e impulsaron la activación de un acelerado proceso de descentralización del poder.

Días antes del fallecimiento del general Franco, el régimen asumió el cambio de paradigma y adoptó algunas medidas que constituyeron el preludio de ese proceso. El 31 de octubre de 1975, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto 2.929/1975, que vino a regular el uso de las lenguas regionales, consideradas por primera vez «patrimonio cultural de la Nación española». A resultas de las presiones encaminadas a conseguir la derogación del Decreto-ley de 23 de junio de 1937 y el restablecimiento del régimen especial de Vizcaya y Guipúzcoa, el Consejo también aprobó el Decreto 3.142/1975, de 7 de noviembre, por el que se creó una comisión para el estudio de un régimen administrativo especial para dichas provincias. Y el 19 de noviembre, las Cortes aprobaron la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local (LBERL), que incorporaba al fin la posibilidad de crear mancomunidades interprovinciales para realizar algunos fines atribuidos a las diputaciones y los que les fueran encomendados por la Administración del Estado.

Confirmando esta línea política y, particularmente, la opción mancomunitaria, el 28 de enero de 1976 el presidente Arias Navarro concretó ante las Cortes sus proyectos. «Es nuestro propósito —afirmó— que todas las regiones de España dispongan de una organización institucional que les permita atender mejor a sus necesidades específicas, conservar sus tradiciones y peculiaridades que enriquecen el conjunto nacional, y así servir mejor a la unidad y grandeza de la Patria. Pero precisamente porque respeta profundamente la personalidad varia de las regiones de España el Gobierno no quiere proponer aquí unas estructuras organizativas determinadas y uniformes. Entiende que deben tener la

iniciativa las propias regiones, comenzando a utilizarse las vías de las mancomunidades recientemente incorporadas a nuestra legislación»¹³. A juicio del Gobierno, la vía mancomunitaria aseguraría la voluntariedad y la gradualidad del proceso regionalizador. Y, a tal efecto, animó a las diputaciones provinciales a asociarse en cuanto se desarrollara la base 20 de la LBERL. Pero el rechazo de la oposición y la dinámica política activada por el propio Gobierno arrumbaron pronto este diseño.

La oposición democrática había rechazado expresamente estos planteamientos y exigía auténtico poder regional. Así lo hizo la Junta Democrática de España en su declaración constitutiva, suscrita el 30 de julio de 1974, reivindicando el reconocimiento de la personalidad política de los pueblos catalán, vasco y gallego y de las demás comunidades regionales que lo solicitaran. Y también lo hizo la Plataforma de Convergencia Democrática, primero en su Manifiesto fundacional, hecho público el 11 de junio de 1975, donde se reclamaba la constitución de órganos provisionales de autogobierno y la adopción de un modelo federal de Estado; y meses después, en la Declaración dirigida «a los pueblos de España», aprobada el 26 de marzo de 1976, en la que se exigió «el pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español»¹⁴. La reivindicación alcanzó notable eco. Y pese a la debilidad de la oposición política, todavía extramuros del sistema, trascendió su ámbito, debilitando la alternativa seudoregionalizadora gubernamental.

La incoherencia del propio Gobierno también contribuyó decisivamente al fracaso de su política regional. El presidente Arias propugnaba la creación de mancomunidades provinciales al amparo de la nueva LBERL, pero en noviembre de 1975 su Gobierno había creado una comisión para el estudio de un régimen especial para las provincias vascas, activando una vía para «la

¹³ ARIAS NAVARRO, C., *La hora de las reformas. Discurso del presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976, pp. 24-26.

¹⁴ *El Correo del Pueblo*, 36, 3 de abril de 1976, pp. 1 y 2.

consideración de las peculiaridades regionales» cuya posible extensión fue apuntada en la propia norma creadora. Debido a ello, tras las multitudinarias manifestaciones autonomistas celebradas en Barcelona a primeros de febrero de 1976 y la presión de las elites locales, el Gobierno creó una segunda comisión para el estudio de un régimen especial para las provincias catalanas, lo que elevó las expectativas regionalizadoras muy por encima de la limitada fórmula mancomunaria. Con estas iniciativas, Arias Navarro pretendía tan solo encauzar y contener la reivindicación regional en esos dos territorios, pero a medida que avanzaban los trabajos de ambas comisiones, especialmente de la constituida en Cataluña, presidida por Federico Mayor Zaragoza, más evidente era que sus conclusiones representarían un punto de inflexión en el tratamiento de la descentralización. Para los comisionados, las especialidades regionales debían tener naturaleza política, no meramente administrativa: la asociación de diputaciones que el Gobierno propugnaba se quedaba corta y debía irse más allá¹⁵. Arias perdió así el control de la situación. La creación de ambas comisiones de estudio activó, además, el afán de emulación en otros territorios. Los plenos de las diputaciones provinciales aragonesas reclamaron la constitución de una comisión similar para estudiar la regionalización de Aragón. Y lo mismo hicieron los plenos de las diputaciones provinciales gallegas, de las diputaciones valencianas y de varias de las castellano-leonesas reunidos al efecto. Despejado el camino por los comisionados catalanes y vascos, el objetivo y el deseo de las elites locales pasó a ser la descentralización política. Y el desarrollo de la vía mancomunaria quedó aparcado.

Tras la dimisión de Arias Navarro, la prioridad del segundo Gobierno de la Monarquía, presidido por Adolfo Suárez González, fue adoptar las medidas necesarias para lograr la transición a la

¹⁵ Sobre la génesis y los trabajos de estas comisiones especiales de estudio, CASTELLS ARTECHE, J. M., «La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 2, 1982, pp. 38-41; y SOBREQÜÉS J. y RIERA, S., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. 1979*, tomo IV, Edicions 62, Barcelona, 1982, pp. 1981-2014.

democracia, pero no pudo evitar que se sucedieran las propuestas y exigencias de autonomía regional. Las autoridades provinciales catalanas y vascas reclamaban iniciativas concretas que reconocieran su singularidad territorial. Un nutrido grupo de procuradores en Cortes y diversas autoridades locales solicitaron al Gobierno la redacción de un proyecto de ley de regionalización. En las manifestaciones celebradas en las calles de importantes ciudades se reclamaba «Libertad, amnistía y estatuto de autonomía». Y la oposición, con la que Suárez inició negociaciones, exigía el reconocimiento inmediato de la autonomía de las nacionalidades y regiones y el restablecimiento de los estatutos plebiscitados durante la II República. El presidente del Gobierno resistió, no obstante, las presiones y decidió esperar convencido de que cualquier iniciativa que adoptara en este ámbito podía comprometer el éxito del proceso democratizador. Así las cosas, la redacción de los planes directores territoriales de coordinación, aprobados al amparo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, fue aplazada por la nula representatividad local de sus órganos redactores. La anunciada articulación de la LBERL, que habría activado la posibilidad de mancomunarse de las diputaciones, fue diferida hasta después de las elecciones generales. Y concluidos los trabajos de las comisiones de estudio de regímenes especiales para las provincias vascas y catalanas, el Gobierno recogió sus conclusiones y adoptó algunas medidas simbólicas, como la creación del Consejo General de Cataluña, pero demoró la implementación del grueso de las propuestas regionalizadoras, e incluso la constitución de ese Consejo¹⁶,

¹⁶ El Gobierno restauró mediante el Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, sin dar forma jurídica a la región vascongada solicitada en las conclusiones de la Comisión especial. Días antes, mediante Decreto 382/1977, de 18 de febrero, creó el Consejo General de Cataluña que había propuesto la Comisión de estudio con la finalidad de que se encargara de la redacción de un futuro estatuto de autonomía, pero su constitución quedó pospuesta a la celebración de las elecciones generales. El Consejo, como es sabido, no llegó a constituirse, como tampoco la mancomunidad de diputaciones llamada a asumir la totalidad de las competencias de las cuatro provincias, que también figuraba entre las propuestas de la Comisión de estudio.

a la culminación del proceso democratizador y la celebración de elecciones generales.

3. La carrera hacia el reconocimiento de la autonomía provisional: la creación de los regímenes preautonómicos durante el proceso constituyente

Las elecciones generales de 15 de junio de 1977 proporcionaron la legitimación y la estabilidad precisas para enfrentar los retos pendientes, entre ellos, el esperado proceso de descentralización política. La derecha reformista liderada por el presidente Suárez obtuvo en los comicios la mayoría de los votos y los escaños, aunque no el suficiente número para poder gobernar sin apoyos, ni para detener las transformaciones que la oposición antifranquista reclamaba. Los socialistas no consiguieron el respaldo necesario para dirigir el cambio, pero sí una importante representación parlamentaria con la que impulsarlo. La coalición presidencial, denominada Unión de Centro Democrático (UCD), logró 165 diputados al Congreso y 106 senadores. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuvo 118 diputados y 47 senadores. El proceso de reformas precisaba, por ello, del concurso de ambas formaciones. Por su parte, el Partido Comunista de España (PCE), que lideró la oposición antifranquista, y la coalición Alianza Popular (AP), integrada por conocidas personalidades del régimen, quedaron a mucha distancia de los anteriores, con 20 y 16 diputados, respectivamente, y ningún senador; muy por debajo de sus expectativas, pero con posibilidad de condicionar los consensos. Y, tras ellos, obtuvieron una significativa representación en ambas cámaras las formaciones políticas nacionalistas catalanas y vascas al lograr en sus respectivos territorios un notable apoyo electoral.

En las circunscripciones de Cataluña y Euskadi, en efecto, los resultados electorales difirieron de los obtenidos en el resto de territorios, porque la izquierda y los nacionalistas fueron mayoritarios. En las provincias catalanas, el 75% de los votos recayó en candidaturas partidarias del restablecimiento del Estatuto de 1932 y de la *Generalitat*. La coalición integrada por el *Partit Socialista*

de *Catalunya-Congrés* y la Federación Catalana del PSOE obtuvo el 28% de los sufragios en las elecciones al Congreso, seguida del *Partit Socialista Unificat de Catalunya* (PSUC), con el 18%, y tras ellos, la coalición nacionalista *Pacte Democràtic*, liderada por Pujol, con un 17%, los *Centristes de Catalunya* y *Esquerra Republicana*. Y la candidatura autonomista para el Senado, *L'Entesa dels catalans*, integrada por socialistas, comunistas, republicanos e independientes, logró la mayoría en las cuatro provincias catalanas. En Euskadi, los partidos firmantes del «compromiso autonómico vasco» sobrepasaron ampliamente a la coalición UCD¹⁷. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el PSOE fueron las fuerzas mayoritarias con el 29% y el 28% de los sufragios, respectivamente, lo que representó un auténtico plebiscito en favor de la recuperación inmediata del autogobierno vasco.

Fieles a las exigencias contenidas en sus documentos unitarios de oposición y en sus programas electorales, los nacionalistas y los partidos de izquierda reclamaron en ambos territorios la creación de instituciones provisionales de autogobierno. Y apenas cuatro días después de las elecciones, los parlamentarios elegidos en las tres circunscripciones vascas y en Navarra, a excepción de los centristas de ésta última, se reunieron en la Casa de Juntas de Guernica (Vizcaya) para constituir la asamblea de parlamentarios de Euskadi. Allí, tras ratificar el compromiso autonómico suscrito en el mes de mayo, se erigieron en representantes del pueblo vasco, exigieron el reconocimiento de su personalidad política y, sin perjuicio de los derechos de los «territorios históricos» ni de sus poderes tras la reintegración foral, se comprometieron a elaborar de inmediato un proyecto de estatuto de autonomía para Euskadi. En Cataluña, por su parte, los parlamentarios socialistas solicitaron al Gobierno el restablecimiento del Estatuto de 1932 y la urgente derogación del Decreto de 5 de abril de 1938 que suprimió la *Generalitat*. Y, bajo su impulso, días después, la totalidad de los diputados y senadores elegidos en las cuatro circuns-

¹⁷ El «compromiso autonómico» puede verse en TAMAYO SALAVERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1981, pp. 74-75.

cripciones provinciales catalanas se constituyeron en asamblea representativa de Cataluña y llamaron a la movilización popular para recuperar su autogobierno¹⁸.

Siguiendo la estela de catalanes y vascos, las asambleas de parlamentarios se extendieron a otros territorios, dejando de ser algo singular y circunscrito a las regiones con antecedentes e impronta nacionalista. Los diputados y senadores reunidos en asambleas *ad hoc* no ostentaban ningún mandato regional, pero su reunión constituía un fenómeno político que no cabía ignorar. Mientras no se celebraran elecciones regionales o locales, dichas asambleas de parlamentarios reunían la única legitimidad democrática posible en el ámbito territorial regional y llevaron la demanda de autonomía al primer punto de la agenda de reformas¹⁹.

A fin de retomar la iniciativa en materia territorial, el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, adoptó en ese momento dos decisiones de extraordinario calado: en primer lugar, reconoció como interlocutor en el caso de Cataluña a Josep Tarradellas, presidente de la *Generalitat* en el exilio, y, con carácter general, proclamó, en segundo lugar, su propósito de institucionalizar la totalidad de las regiones en régimen de autonomía. La primera de las decisiones fue extremadamente audaz. Tras recibirlo en el Palacio de la Moncloa, Suárez negoció directamente con Tarradellas —quien también fue recibido en Zarzuela por el rey— el reconocimiento provisional de la personalidad política de Cataluña²⁰. Días después, el presidente creó el Ministerio para las Regiones, a cuyo frente nombró a Manuel Clavero Arévalo, y

¹⁸ Sobre las asambleas de parlamentarios constituidas en Euskadi y Cataluña, véanse, respectivamente, TAMAYO SALAVERRÍA, V., *Génesis del Estatuto de Gernika*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1991, pp. 35-37; y GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., «Un episodio nacional de Cataluña: los socialistas y la Generalitat provisional de 1977», en *Revista de Política Comparada*, 10-11, 1984, pp. 363-365.

¹⁹ Sobre el alcance político de este fenómeno, CLAVERO ARÉVALO, M., *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983, pp. 29-30.

²⁰ Los contactos del Gobierno con Tarradellas habían comenzado, sin embargo, tiempo atrás, en noviembre de 1976. Sobre dichos contactos y las negociaciones que, tras la reunión entre Suárez y Tarradellas, condujeron al resta-

materializó su segunda decisión estratégica en materia territorial al hacer pública, en la primera declaración política del Gobierno, la predisposición gubernamental a negociar fórmulas transitorias que permitieran avanzar a todas las regiones en el camino de la descentralización²¹.

En septiembre de 1977, esa predisposición regionalizadora se concretó en primer lugar en Cataluña, a través del restablecimiento provisional de la Generalidad como órgano preautonómico mediante la aprobación del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, dictado al amparo del artículo 13 de la todavía vigente Ley Constitutiva de Cortes. La norma, que fue negociada fundamentalmente entre Tarradellas y representantes del Gobierno, otorgó personalidad jurídica a la Generalidad y estableció los órganos de gobierno y administración hasta que tuviera lugar el reconocimiento de la autonomía definitiva. La asamblea de parlamentarios catalanes fue eliminada, pese a la resistencia de los socialistas. La presidencia de la institución se atribuyó a Tarradellas. Su consejo ejecutivo quedó integrado por un representante de cada diputación provincial y por doce consejeros designados por el propio presidente. Y se crearon dos comisiones mixtas que estudiarían la transferencia de funciones y servicios del Estado y de las diputaciones provinciales al órgano preautonómico recién creado²².

Encauzada provisionalmente la aspiración autonómica catalana, el presidente Suárez autorizó al ministro para las Regiones a negociar una fórmula similar con los parlamentarios vascos, con los que se habían mantenido conversaciones durante el verano tras el rechazo del *lehendakari* en el exilio, José M.^a Leizaola, a

blecimiento de la *Generalitat*, SÁNCHEZ-TERÁN, S., *De Franco a la Generalitat*, Planeta, Barcelona, 1988, pp. 282-293.

²¹ «Declaración política del Gobierno», *El País*, 12 de julio de 1977.

²² Un análisis del contenido del Real Decreto-ley, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, en CUENCA, M.^a E., «Génesis de la Generalitat provisional de Catalunya», en *Administració Pública*, 1, 1980, pp. 207-219; y MUÑOZ MACHADO, S., «La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 28, 1981, pp. 142-143.

protagonizar el proceso negociador. Y aunque en ese momento hubo presiones políticas para que la preautonomía se limitara a Cataluña y Euskadi y evitar su generalización, el Gobierno declaró, por boca de su ministro para las Regiones, estar dispuesto «a extender, asimismo, las situaciones preautonómicas a todas aquellas regiones que presenten a través de sus representantes un sentimiento autonómico definido y en las que se haya logrado un consenso sobre las reivindicaciones a negociar con el poder central»²³. Formalizado el anuncio, que el propio Suárez reiteró días después²⁴, los parlamentarios vascos aceleraron la formulación de la propuesta que presentarían al ministro Clavero. Y las asambleas de parlamentarios constituidas durante el verano en Aragón, Canarias, Galicia, Baleares, Asturias, País Valenciano y Extremadura (a las que en otoño se sumarían las asambleas de Andalucía y de Castilla y León), solicitaron la apertura formal de negociaciones con el Gobierno para lograr el reconocimiento de la autonomía provisional en tanto se redactara una Constitución que instituyera el autogobierno de manera definitiva²⁵.

El 17 de septiembre, tras prolongadas negociaciones y la redacción de varios proyectos, los socialistas vascos y el PNV pac-

²³ *El País*, 17 de septiembre de 1977.

²⁴ Semanas después, con ocasión de la toma de posesión de Josep Tarradellas como presidente de la Generalidad, Adolfo Suárez ratificó las palabras de su ministro al afirmar: «Hoy [...] es también día de esperanza en el resto de España; porque del acto de la toma de posesión [...] se desprende la evidencia de que a los pueblos de España les ha llegado —aunque sea con fórmulas transitorias de una etapa preconstitucional— la hora de su autogobierno». Vid. SUÁREZ GONZÁLEZ, A., *Un nuevo horizonte para España*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978, pp. 73-74.

²⁵ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., «Cronología política de les preautonomies (Juny 1977-Maig 1980)», en *Administració Pública*, 4, 1980, pp. 232-240. Durante el verano, los parlamentarios elegidos en la provincia de Santander también se constituyeron en asamblea y reivindicaron el reconocimiento de la autonomía provisional para la provincia. Y lo mismo hicieron los parlamentarios elegidos por la provincia de Logroño, constituidos en asamblea en octubre de ese mismo año. Las solicitudes de ambas asambleas fueron ignoradas por el Gobierno, quien solo se avino a negociar la creación de un régimen de autonomía provisional con los representantes de la asamblea de parlamentarios de Castilla y León.

taron un texto de régimen transitorio preautonómico para el País Vasco. En la asamblea de parlamentarios de Euskadi celebrada en San Sebastián dos días después, dicho texto fue aprobado por amplia mayoría, con la abstención de los dos representantes de *Euskadiko Ezquerria* (EE) y sin ningún voto en contra²⁶. Y lo mismo hicieron con posterioridad otras asambleas de parlamentarios, como la del País Valenciano, reunida el 27 de octubre, o la de Aragón, el 30 de octubre de 1977. En la mayoría de los textos pactados por los parlamentarios, los miembros de los órganos ejecutivos preautonómicos debían ser elegidos por la propia asamblea y, en su actuación posterior, responderían ante ella, lo que implicaba, a diferencia de la fórmula adoptada en Cataluña, el mantenimiento de la asamblea de parlamentarios como órgano de control político o, en su defecto, la constitución de unas cortes provisionales. El Gobierno, sin embargo, no estaba dispuesto a ir más allá de lo aprobado en el Real Decreto-ley de restablecimiento provisional de la Generalidad. Actuar de otro modo era políticamente impensable, porque habría provocado un agravio comparativo y comprometido los resultados del proceso constituyente. Consecuentemente, el ministro para las Regiones rechazó los contenidos exorbitantes de los proyectos aprobados por las asambleas de parlamentarios y se limitó a proponer la creación de un órgano preautonómico de naturaleza ejecutiva (en algunos casos integrado por consejo y pleno) y a regular su composición y sus funciones, más limitadas que las pretendidas por los parlamentarios. Las cortes provisionales previstas en algunos proyectos (como el valenciano y el aragonés) no serían reconocidas. Y las asambleas de parlamentarios resultarían anuladas, como su homóloga en Cataluña.

Aceptados estos límites por los parlamentarios vascos y superados los escollos suscitados por la eventual incorporación de Navarra a la preautonomía vasca, el Gobierno aprobó el régimen preautonómico para el País Vasco mediante el Real Decre-

²⁶ Por todos, CORCUERA ATIENZA, J., *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 104-106.

to-ley 1/1978, de 4 de enero²⁷. El resto de asambleas que a mediados de enero negociaban con el ministro asumieron también los recortes en sus proyectos. Los parlamentarios de Galicia, Aragón y País Valenciano aceptaron expresamente lo ofrecido, por lo que sólo restaba la aprobación de los correspondientes decretos-leyes de reconocimiento de su preautonomía en Consejo de Ministros. Dicha aprobación, sin embargo, se demoró durante semanas y a punto estuvo de no producirse.

En esos momentos, parte de la cúpula dirigente de UCD había decidido oponerse al marco único para todas las regiones diseñado por la ponencia en el anteproyecto constitucional, prefiriendo en su lugar consagrar constitucionalmente dos tipos o clases de regiones cualitativamente distintas: las singularizadas políticamente por haber plebiscitado durante el período republicano sendos estatutos de autonomía, a las que se dotaría de autonomía política, y las demás, a las que se reconocería una simple descentralización administrativa. Persuadido por este sector, Suárez encargó a Miguel Herrero de Miñón, uno de los tres ponentes constitucionales de UCD, un replanteamiento a fondo de la cuestión, que fue expuesto el 6 de marzo de 1978 al resto de miembros de la ponencia constitucional. Simultáneamente, dirigentes de UCD y diversos colectivos intentaron limitar el reconocimiento de los regímenes preautonómicos a Cataluña y País Vasco y, todo lo más, a Galicia, por entender que la extensión de dichos regímenes a otros territorios representaría una irresponsabilidad política que

²⁷ La incorporación de Navarra al régimen preautonómico vasco fue solicitada por los parlamentarios nacionalistas e, inicialmente, también por los socialistas de ambos territorios, pero esa opción contó con la oposición frontal de los parlamentarios navarros de UCD. Para superar el conflicto, la asamblea de parlamentarios de Navarra acordó con el Gobierno que la mención que en el proyecto de decreto-ley preautonómico vasco se realizaba a la posible incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco requería una disposición complementaria de rango legal que precisara cuál sería el órgano foral navarro competente para adoptar la decisión y exigiera que la misma debía ser ratificada en referéndum por los electores navarros. Dicho acuerdo se formalizó en el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, por el que se reguló el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra a que se refería el Real Decreto-ley 1/1978.

condicionaría irremediablemente el modelo de Estado y el proceso constituyente²⁸. La detención de la dinámica descentralizadora no era, sin embargo, una empresa fácil. Para atenuar el impacto político que suponía la recuperación de las instituciones catalanas y vascas, el Gobierno había propiciado la solicitud de más regímenes provisionales de autonomía. Por indicación expresa del presidente Suárez, se había negociado con las asambleas de parlamentarios la creación de entes preautonómicos en Galicia, País Valenciano y Aragón, y se seguía negociando su institucionalización en Canarias, Andalucía, Asturias y Baleares. Los parlamentarios de esos territorios se habían comprometido en la consecución de la preautonomía y los medios de comunicación y las élites regionales secundaban e impulsaban su reclamación.

Ante el dilema entre limitar o extender lo reconocido a catalanes y vascos, el proceso preautonómico quedó paralizado y se sucedieron semanas de confusión en las que la oposición y varias asambleas de parlamentarios denunciaron el impasse y exigieron la aprobación de los respectivos decretos-leyes de autonomía provisional. El desbloqueo de la situación no se produjo, sin embargo, porque dichas exigencias dieran fruto, sino porque, tras la crisis ministerial de finales de febrero, el ministro Clavero Arévalo, partidario de la generalización de las preautonomías, fue confirmado en su puesto por el presidente y porque, simultáneamente a la resolución de esa crisis de la que pendía la continuidad del proceso, se produjo un acontecimiento internacional insólito que resultó decisivo y precipitó la extensión de la autonomía provisional.

El 19 de febrero de 1978, el Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), reunido en Trípoli, cuestionó la españolidad de las Islas Canarias, reclamó su descolonización y acordó proponer a la Asamblea General de la

²⁸ Sobre las presiones de sectores de UCD para evitar la generalización de las preautonomías, paralelas a la «ofensiva» que se desató en contra del modelo genérico de distribución del poder previsto en el anteproyecto de Constitución, véanse CLAVERO ARÉVALO, M., *op. cit.*, nota 23, pp. 35 y 103-104; y HERRERO DE MIÑÓN, M., *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, pp. 150-155.

organización la concesión de apoyo económico y logístico al Movimiento para la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario (MPAIAC), organización terrorista independentista liderada por Antonio Cubillo, cuyo objetivo era la secesión de Canarias de España²⁹. Ante el impacto internacional de esta declaración del Comité de Liberación —asumida días después por el Consejo de Ministros de la OUA—, el 8 de marzo, el Congreso de los Diputados, por amplísima mayoría, urgió al reconocimiento de la autonomía provisional a las islas como medio más efectivo para desactivar la retórica descolonizadora de la OUA y calmar la inquietud de los isleños. El efecto precipitante del acuerdo parlamentario fue inmediato. Las resistencias políticas a la extensión de la preautonomía más allá de Cataluña y País Vasco cedieron y, el 9 de marzo, el ministro para las Regiones fue autorizado por el presidente Suárez a llevar al Consejo de Ministros el proyecto de autonomía provisional de Canarias, junto con los proyectos de Galicia, Aragón y País Valenciano.

A petición de los parlamentarios gallegos, quienes adujeron la singularidad histórica de su territorio, el decreto-ley de régimen preautonómico para Galicia fue aprobado por el Consejo la tarde del 10 de marzo. Al día siguiente fueron aprobados los regímenes preautonómicos de Aragón, Canarias y País Valenciano. Los cuatro decretos-leyes fueron sancionados por el rey una semana después. Y en los meses siguientes, se crearon otros siete regímenes preautonómicos que encauzaron mediante la misma fórmula las demandas de autogobierno mientras se negociaba la futura Constitución. Fue el caso de los regímenes de Andalucía, aprobado el 27 de abril de 1978; de Baleares, Extremadura y Castilla y León, aprobados el 13 de junio; de Asturias y Murcia, aprobados el 29 de septiembre, y el de Castilla-La Mancha, aprobado el 31 de octubre.

La extensión de las preautonomías fue el inicio de la descentralización. Y un presupuesto simétrico de partida difícil de sos-

²⁹ COLA ALBERICH, J., «Las Islas Canarias y los acuerdos de la OUA», en *Revista de Política Internacional*, 5, 1978, p. 45.

layar. E imposible de obviar por el constituyente. Su generalización molestó a los nacionalistas catalanes y vascos, quienes la interpretaron como un intento de diluir su singularidad. Y disgustó a importantes sectores del centro-derecha, donde existían posiciones muy dispares sobre la futura ordenación territorial del Estado. La provisionalidad de las instituciones preautonómicas no garantizaba, sin embargo, la consecución de la autonomía definitiva, ni la consagración del mapa preautonómico, ni la homogeneidad del resultado. El Gobierno había dotado de personalidad jurídica a las preautonomías y regulado miméticamente su organización y funcionamiento, pero sus instituciones nacían sin potestad legislativa ni competencias, a expensas de las funciones y los servicios que les fueran en su caso delegados o transferidos por las diputaciones provinciales y la Administración del Estado y que, a la postre, resultaron anecdóticos³⁰. Las preautonomías constituyeron un hito histórico y proporcionaron cierto rodaje administrativo a las elites políticas locales, pero no pasaron de ser la prenda del propósito autonomista de los nuevos poderes democráticos³¹. Una prenda que, para determinar su verdadero alcance y naturaleza, debía ser confirmada en la futura Constitución y en el proceso descentralizador subsiguiente. Algo que, a tenor de las resistencias habidas para generalizarlas y la indefinición constitucional, no iba a resultar sencillo.

³⁰ Institucionalmente, los entes preautonómicos fueron considerados un *tercium genus* entre el ente local y la región política sin apenas funciones y servicios. Sobre su naturaleza híbrida, GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Crónica de la descentralización: la transformación del Estado en el primer trimestre de 1981», en *Revista de Estudios Políticos*, 21, 1981, pp. 191-192. Sobre su significado político, AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 46-50.

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Prólogo» a CLAVERO ARÉVALO, M., *op. cit.*, nota 23, p. 11.

4. Teoría y práctica del principio dispositivo en los procedimientos constitucionales de acceso a la autonomía

El constituyente asumió la necesidad de instaurar un Estado políticamente descentralizado, pero, en lugar de ratificar el mapa preautonómico, optó por remitir la determinación de las comunidades autónomas (CCAA) a un momento posterior. A semejanza del precedente republicano, la consecución de la autonomía definitiva quedó diferida constitucionalmente al configurarse como un derecho de ejercicio voluntario para las nacionalidades y regiones. La disparidad de criterios de las fuerzas políticas sobre el modelo final de Estado y el temor a la irreversibilidad de sus decisiones y al posible rechazo en el referéndum de ratificación constitucional en algunas provincias influyeron en ello, de suerte que el mapa autonómico quedó abierto a expensas de la voluntad que expresaran los titulares del derecho a la autonomía a través de las instituciones territoriales existentes: los entes preautonómicos, las diputaciones provinciales u órganos interinsulares y los municipios³². Adicionalmente, el constituyente quiso hacer compatible la inmediata satisfacción del deseo de autogobierno de las denominadas nacionalidades históricas, donde la intensidad de la reivindicación autonomista había sido verificada electoralmente, con la expectativa o aspiración de las demás regiones a lograr, con posterioridad, similar grado de autonomía. Y ese acceso asimétrico y gradual hacia la autonomía definitiva quiso lograrse previendo unos procedimientos de iniciativa autonómica tan diversos y prolijos que convirtieron el proceso de formación de la mayoría de las CCAA en un auténtico laberinto jurídico-político³³.

³² Como señaló E. GARCÍA DE ENTERRÍA, la construcción de un Estado compuesto «carecía prácticamente de preparación en el plano ideológico, en el plano de los partidos nacionales o en el plano técnico, pues nadie había estudiado en profundidad una construcción tan compleja». Cfr. «La Constitución y las autonomías territoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 1989, p. 18.

³³ CRUZ VILLALÓN, P., «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4,

Cataluña, País Vasco y Galicia obtuvieron —sin ser mencionadas expresamente— un trato preferente que fue justificado por la superación de los plebiscitos estatutarios celebrados durante el período republicano. Reconociendo una suerte de «iniciativa permanente, latente y actuante» basada en ellos³⁴, el constituyente las facultó para constituirse en CCAA inmediatamente después de aprobada la Constitución (CE). Con un simple acuerdo de iniciativa adoptado por sus órganos colegidos preautonómicos podían redactar su respectivo estatuto de autonomía y presentarlo ante las Cortes Generales (DT 2.^a CE). Y aprobado éste, disfrutarían del máximo nivel competencial y de una organización institucional garantizada constitucionalmente. Los demás territorios debían, en cambio, esperar a la celebración de las elecciones locales para ejercer su derecho a la autonomía (DT 3.^a CE). Tras la renovación de los entes locales, podrían activar el procedimiento ordinario de iniciativa regulado en el artículo 143.2 CE. Y aprobado su estatuto por las Cortes Generales, dispondrían de competencias limitadas hasta que, satisfecho un período mínimo de espera de cinco años, pudieran ampliarlas mediante una reforma estatutaria (art. 148.2 CE). A no ser que esas regiones decidieran no resignarse a ese menor nivel competencial y optaran por ejercer la iniciativa mediante un procedimiento de acceso distinto al ordinario y mucho más dificultoso que, regulado en el artículo 151.1 CE e introducido para suavizar el privilegio concedido a los territorios históricos, les permitiría obviar la espera y alcanzar también el pleno autogobierno. Así las cosas, la iniciativa autonómica pasó a ser la cuestión capital. De la elección entre una vía u otra, y del éxito de la misma, iba a depender el resultado que lograría cada

1981, pp. 53-59; GARCÍA ROCA, F. J. y SANTOLAYA MACHETTI, P., «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 66, 1982, pp. 145-168; y ALBERTÍ ROVIRA, E., «Estado autonómico e integración política», en *Documentación Administrativa*, 232-233, 1992-1993, pp. 225-227.

³⁴ GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., «Los estatutos de las comunidades autónomas y el principio de autogobierno», en *Documentación Administrativa*, 182, 1979, pp. 135-136.

territorio. Y pese a la extensión de la autonomía provisional con anterioridad a la entrada en vigor de la CE, cualquier resultado era posible para las regiones que no plebiscitaron estatutos en el pasado: la consecución de autonomía plena en instituciones y competencias por la vía del artículo 151.1 CE, la creación de una autonomía limitada de segundo grado por la vía del artículo 143.2 CE e, incluso, de fracasar la iniciativa de sus entes locales o no ejercerse, la disolución de los órganos preautonómicos y el regreso al centralismo [DT 7.^a b) y c) CE]. El dilema sobre la generalización o no del modelo autonómico no fue zanjado y su resolución quedó a expensas de la aplicación del principio dispositivo.

La vía del artículo 143.2 CE atribuyó el ejercicio de la iniciativa a las diputaciones provinciales o al órgano interinsular correspondiente y, acumulativamente, a las dos terceras partes de los municipios cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla mediante la adopción de sendos acuerdos en el plazo de seis meses a contar desde la formalización del primero. Reconociendo la existencia de los entes preautonómicos, la DT 1.^a CE les facultó a sustituir, con su propio acuerdo, los acuerdos de iniciativa de las diputaciones u órganos interinsulares. De fracasar la iniciativa por no alcanzarse los acuerdos precisos en plazo, el proceso no podría reiterarse antes de cinco años y el ente preautonómico quedaría disuelto.

La fase de iniciativa local del artículo 151.1 CE también debía ser ejercida en el plazo de seis meses por los municipios y las diputaciones provinciales u órganos interinsulares, o en su lugar por los órganos colegidos preautonómicos que decidieran sustituirlos, pero el porcentaje de acuerdos municipales exigido era más elevado a fin de evidenciar una mayor voluntad de autogobierno. Los acuerdos debían ser adoptados por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias o islas interesadas y su población debía representar, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral de la respectiva provincia. Superados estos requisitos, la iniciativa debía ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia o isla, lo que suponía la exigencia de un cuórum de participación superior a la mitad más uno de los cen-

sados y del voto afirmativo de la mayoría absoluta de ellos. La abstención y el voto en blanco jugaban de este modo en contra de la validez del resultado, puesto que, de no alcanzarse esa doble mayoría, el referéndum se consideraba fracasado y, con él, la iniciativa autonómica. El riesgo que asumían las regiones que aspiraran al máximo autogobierno era, por tanto, muy alto. Sin una movilización popular extraordinaria, la vía agravada no prosperaría.

Adicionalmente a ambas vías, la ordinaria y la agravada, el constituyente previó en el artículo 144.c) CE una fórmula excepcional de acceso al autogobierno que permitía a las Cortes Generales sustituir por motivos de interés nacional la inexistente o insuficiente iniciativa de las corporaciones locales en las provincias que se juzgara necesario, pero sólo la iniciativa de dichas corporaciones, no la insuficiente voluntad autonómica de los electores expresada en el referéndum de ratificación de la iniciativa previsto en la vía agravada. Y a modo de cláusula de cierre, la CE también previó que las Cortes autorizaran la constitución en comunidad autónoma a una provincia que no reuniera las condiciones del artículo 143.1 CE y pudieran acordar un estatuto para los territorios no integrados en la organización provincial [art. 144.a) y b) CE, respectivamente]³⁵. Ese era, en síntesis, el marco normativo que regulaba el ejercicio del derecho a la autonomía, cuyos requisitos y trámites auguraban una conflictiva implementación.

Promulgada la Constitución, Cataluña y País Vasco utilizaron la DT 2.^a CE y presentaron inmediatamente sus anteproyectos de estatuto ante las Cortes Generales³⁶. Su disolución anticipada

³⁵ Sobre las diversas vías de iniciativa autonómica, por todos, RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Formación y determinación de las comunidades autónomas*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 1991, pp. 145-218.

³⁶ El consenso logrado en ambos territorios fue resultado de una sucesión de iniciativas de las fuerzas políticas y las instituciones preautonómicas. En el verano de 1978, se constituyó en Cataluña una comisión interpartidista encargada de redactar un borrador estatutario, que el 16 de diciembre fue asumido por la asamblea de parlamentarios y la Generalitat preautonómica. En Euskadi, el 22 de mayo de 1978 el Consejo General Vasco propuso «proceder a los estudios oportunos para disponer en el plazo conveniente de un proyecto de Estatuto». En noviembre, el Consejo activó un procedimiento sumario dirigido a la inme-

obligó, sin embargo, a presentarlos nuevamente, tras la celebración de las elecciones generales de 1 de marzo de 1979 y la constitución de las nuevas Cortes. La Xunta de Galicia siguió sus pasos, adoptando al amparo de la DT 2.^a CE el correspondiente acuerdo de iniciativa. Y la asamblea de parlamentarios gallegos presentó su propuesta estatutaria ante el Congreso de los Diputados a finales de junio. Las demás regiones tuvieron que esperar a la celebración de las elecciones locales para poder activar sus procesos autonómicos. Tras la cita electoral local, que tuvo lugar el 3 de abril de 1979, y la renovación de la composición de las entidades locales y de los propios órganos preautonómicos, los procesos no tardaron en ponerse en marcha. En Andalucía, las principales fuerzas políticas reiteraron su voluntad, expresada en el pacto de Antequera, de acceder a la autonomía plena en el menor tiempo posible y la Junta preautonómica activó la fase de iniciativa haciendo uso de la facultad de sustitución de los acuerdos de iniciativa de las ocho diputaciones provinciales que la DT 1.^a CE autorizaba. Lo mismo aconteció tras sendos pactos interpartidistas en el País Valenciano y en Canarias mediante resoluciones del *Consell* y de la Junta, respectivamente. En Aragón, los partidos de izquierda se comprometieron a impulsar la iniciativa del 151 CE y, ante el silencio de UCD y del órgano preautonómico, el Ayuntamiento de Zaragoza asumió el protagonismo en la impulsión del proceso. Y en Asturias, Cantabria y Castilla y León se sucedieron las negociaciones y sus iniciativas autonómicas se activaron durante el verano de 1979³⁷.

La negociación parlamentaria de los proyectos estatutarios de Guernica y Sau influyó, sin embargo, decisivamente, en el desarrollo de todos estos procesos autonómicos. El contenido ma-

diata redacción de un anteproyecto, y, antes de finalizar el año, el texto fue entregado a los parlamentarios para su aprobación.

³⁷ Un análisis de los primeros pasos de dichos procesos autonómicos puede verse en GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (II)», en *Revista de Estudios Políticos*, 18, 1980, pp. 217-258, y «Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (y III)», en *Revista de Estudios Políticos*, 19, 1981, pp. 159-213.

ximalista de los proyectos presentados por los parlamentarios catalanes y vascos y las complejas circunstancias que rodearon su tramitación parlamentaria colocaron al partido del Gobierno en una difícil situación y evidenciaron los riesgos del procedimiento de negociación estatutaria previsto en el artículo 151.2 CE. La implicación directa de Suárez en las negociaciones permitió superar la prueba y posibilitó la aprobación de ambos estatutos en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados: el 21 de julio, el estatuto vasco, y el 13 de agosto de 1979, el estatuto catalán. Pero a punto estuvo de producirse un estrepitoso fracaso en ambos casos, lo que suscitó en UCD una gran preocupación hacia el curso de las demás iniciativas autonómicas en marcha.

En esos momentos, varias regiones más aspiraban a la autonomía plena. Galicia había hecho uso de la DT 2.^a CE y el contenido de su proyecto estatutario era similar al de los textos vasco y catalán, lo que vaticinaba, de ser rebajado por la mayoría centrista, nuevas tensiones en su tramitación en el seno de la Comisión Constitucional y en las negociaciones con la delegación de la asamblea proponente. Andalucía, Canarias y País Valenciano, bajo el impulso de sus órganos preautonómicos y de la mayoría de partidos políticos, estaban a punto de superar el porcentaje de acuerdos locales en favor del autogobierno exigido en el artículo 151.1 CE como fase previa a la convocatoria del correspondiente referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica. Otras regiones, como Aragón, seguían de cerca sus pasos, por lo que, de no ser reconducida la situación, deberían convocarse varios referéndums de ratificación de sendas iniciativas autonómicas hacia la plena autonomía, como la reconocida a Cataluña y País Vasco, y, de prosperar los referéndums, se reproducirían con total seguridad, simultáneamente en varios territorios, los problemas para la mayoría centrista ya vividos con ocasión de la negociación parlamentaria de los estatutos de Guernica y Sau. Ese parecía ser el escenario inmediato al que conducía la aplicación del principio dispositivo, lo que suscitó el rechazo de los nacionalistas vascos y catalanes, celosos de su posición diferencial adquirida, y generó una gran preocupación en el partido del Gobierno y las elites

estatales, precisamente por la posibilidad de generalización de una autonomía plena a otras regiones.

5. El giro autonómico de UCD y la LODMR como instrumento de reconducción de las iniciativas autonómicas hacia la vía ordinaria de acceso a la autonomía

Tras la aprobación de la CE, el Gobierno de UCD no había diseñado una estrategia autonómica propiamente dicha, dejando los procesos de formación y determinación de las CCAA al albur de las iniciativas locales, pero, a la vista de los acontecimientos, Suárez consideró llegado el momento de rectificar. A primeros de octubre de 1979 se constituyó en el seno del partido una comisión de notables presidida por el exministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, para estudiar el modo de racionalizar el proceso de descentralización política. Mientras se decidía qué hacer, el secretariado nacional del partido gubernamental dio indicaciones a sus líderes regionales para que postularan en sus territorios la vía del artículo 143.2 CE y buscó la complicidad con el PSOE, principal partido de la oposición, a fin de lograr una reorientación pactada de los procesos autonómicos en curso hacia la vía ordinaria de acceso. Este planteamiento no obtuvo, sin embargo, el resultado esperado, lo que obligó a la dirección nacional de UCD a asumir en solitario la responsabilidad de frenar abruptamente unos procesos hacia la plena autonomía que sus propios líderes regionales habían impulsado³⁸.

En noviembre de 1979, sólo con los votos a favor de sus parlamentarios, UCD comenzó rebajando el contenido considerado exorbitante del proyecto estatutario gallego en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El dictamen acordado en la Comisión con la delegación de la asamblea de parlamenta-

³⁸ CLAVERO ARÉVALO, M., *op. cit.*, nota 23, pp. 118-119; y MARTÍN VILLA, R., *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1985, pp. 93-94.

rios proponente fue aprobado por la mínima solo con los votos de UCD, y en él desaparecieron los preceptos más controvertidos. Fue la primera rectificación. Y el 15 de enero de 1980, el Consejo Ejecutivo Nacional del partido formalizó la segunda, de amplísimo calado, haciendo pública su decisión —que pronto fue calificada de «giro autonómico»— de tramitar los restantes procesos autonómicos por el artículo 143.2 CE al considerarla «la vía más adecuada para alcanzar un sistema autonómico racional; la que permite encauzar globalmente y con ritmos de tiempo adecuados todo el proceso, [...] garantizar la funcionalidad de la nueva estructura del Estado y asegurar que la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se haga a través de unos Estatutos y de unas leyes generales que ordenen el sistema en su conjunto». Y ello, en lugar de la vía del artículo 151.1 CE, cuya generalización «supondría la acumulación, en un breve espacio de tiempo y en momentos de grave crisis económica, de todos los problemas políticos y administrativos que comporta la transformación del Estado», y sumiría al país «en una situación electoral permanente, con numerosos referendos y elecciones». Consecuentemente, los procesos autonómicos andaluz, valenciano, canario y aragonés, que avanzaban por la vía del artículo 151.1 CE, debían ser reconducidos hacia el procedimiento ordinario³⁹. El problema residía, sin embargo, en cómo hacerlo.

En Andalucía se había superado el porcentaje de acuerdos locales representativo de la mayoría del censo electoral de cada provincia exigido en el artículo 151.1 CE y el presidente del Gobierno se había comprometido públicamente a convocar el correspondiente referéndum de iniciativa autonómica para el 28 de febrero. La única forma de reorientar allí el proceso era que dicho referéndum fracasara en algunas provincias, y, a tal efecto, UCD decidió propiciar la abstención o el voto en blanco con una campaña bajo el lema «andaluz, este no es tu referéndum», lo que previsiblemente impediría alcanzar el cuórum de participación

³⁹ El acuerdo aprobado en el Comité Ejecutivo Nacional de UCD puede verse en *El País*, de 17 de enero de 1980.