

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE REFERENDUM

POR

LUIS ORTEGA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ELABORACIÓN DE LA LOR Y LA CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM ANDALUZ.—III. LA REFORMA DE LA LOR COMO CONSECUENCIA DE LA VALORACIÓN POLÍTICA DEL RESULTADO DEL REFERÉNDUM ANDALUZ: 1. *Las circunstancias en que se desarrolla la campaña institucional en apoyo del referéndum y los medios puestos al servicio de la misma:* a) La vía del 143 planteada por UCD. b) La pregunta al electorado. c) La financiación de la campaña. d) La duración de la campaña. e) Los medios de difusión de la campaña: Prensa, radio, TV. 2. *Las irregularidades en la votación.* 3. *Los primeros intentos de reforma de la LOR:* a) La proposición de Ley del Grupo Socialista del Senado de 5 de marzo de 1980. b) La proposición de Ley del Grupo parlamentario del PSA de 20 de marzo de 1980. c) Las propuestas de la Comisión Permanente de la Junta de Andalucía. d) La proposición de Ley de Clavero Arévalo de 29 de abril de 1980. e) La proposición de Ley del Grupo Socialista del Congreso de 29 de abril de 1980. f) La proposición de Ley del PCA. g) Pleno del Congreso de 12 de junio de 1980. 4. *Nuevas fórmulas jurídicas para una solución política.* 5. *El inicio de la fórmula definitiva: La propuesta de Martín Villa.*—IV. PROBLEMAS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA SOLUCIÓN POLÍTICA PARA LA AUTONOMÍA ANDALUZA: 1. *La creación de un nuevo procedimiento de acceso a la autonomía con ocasión de la utilización por las Cortes Generales del mecanismo de sustitución de la iniciativa autonómica previsto en el artículo 144, c).* 2. *La modificación en la LOR de las condiciones en que se entiende referendada la iniciativa del artículo 155.* 3. *La Ley orgánica de sustitución de la iniciativa autonómica prevista en la reforma de la LOR.*—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOR), que modifica los requisitos necesarios para la aprobación del referéndum que refrenda la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151, C. E., constituye una auténtica ley medida en cuanto que confiere rango normativo a los caracteres concretos que han acompañado al referéndum andaluz del día 28 de febrero de 1980.

Como es sabido, los datos iniciales sobre el resultado de dicho referéndum reflejaban el fracaso del mismo en dos provincias: Jaén y Almería. Sin embargo, en el primer caso los 1.085 síes que faltaban fueron subsanados posteriormente por la decisión de la Audiencia Territorial de Granada que optó por dar válidos más de 1.200 votos anulados en su día por contener los sobres dos papeletas con el sí. Pero en el caso de Almería, pese a que tras la resolución de los recursos, el porcentaje de votos afirmativos se elevó en un 5 por 100 (del 42 por 100 al 47 por 100) con relación al censo electoral, no se llegó a alcanzar la cifra exigida por la Constitución, esto es, el 50 por 100 más uno del censo electoral.

El resultado final, pues, del referéndum andaluz se caracteriza, entre otras cosas, por haberse obtenido una mayoría absoluta de votos afirmativos con relación al censo electoral del conjunto del territorio consultado y por haber fracasado dicha consulta en una de sus provincias.

Pues bien, la Ley Orgánica de reforma de la LOR modifica el proceso de iniciativa del artículo 151, C. E., en los mismos términos del resultado del referéndum andaluz, precisamente para permitir el acceso de Andalucía a la vía autonómica descrita en dicho artículo. En efecto, la única disposición de que consta la Ley Orgánica de reforma de la LOR dice así:

«Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse 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.

Esto no obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiera obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta el censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.

Previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiese obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podían sustituir la

iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno, siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior.»

La modificación, como se ve, es capital. En primer lugar, la anterior redacción de la LOR, que no hacía sino recoger el dictado constitucional, con excepción de la prohibición de reiterar la iniciativa en el plazo de cinco años, explicitaba el hecho de que sólo era posible que continuase el procedimiento de elaboración de un estatuto de autonomía según el artículo 151, C. E., cuando el refrendo de la iniciativa fuese afirmativo en cada una (y por tanto, a la vez en todas) de las provincias consultadas. Ahora, con la nueva reforma, se admite, sin embargo, que prosiga la vía autonómica prevista en dicho artículo aun cuando el refrendo fracasase en una o varias provincias, trasladando la exigencia de la mayoría absoluta sobre el censo electoral al resultado obtenido en el conjunto del territorio afectado.

En segundo término se innova el procedimiento previsto en la Constitución al admitirse que la iniciativa de una o varias provincias en que no hubiese prosperado el referéndum de refrendo sea sustituida por la voluntad política de las Cortes Generales mediante una ley orgánica *ad hoc*.

A mi juicio, estas modificaciones no dejan de suscitar serias dudas sobre su constitucionalidad, que en el caso andaluz han sido superadas por el principio de seguridad jurídica que subyace al efecto de sanación producido por no haber sido impugnados sus posibles vicios dentro de los plazos establecidos. La constitucionalidad de estos preceptos, sin embargo, podría ser enjuiciada con ocasión de una sucesiva aplicación de los mismos en ulteriores procesos autonómicos, si bien es cierto que esta posibilidad ha quedado bastante alejada de la realidad debido al abandono de la vía del artículo 151 para completar el proceso autonómico en nuestro país por parte de los partidos políticos mayoritarios.

Pese a ello, el estudio de este paralelismo entre el proceso autonómico andaluz y las reformas del procedimiento de iniciativa autonómica del artículo 151, 1, a través de la modificación de la LOR, es interesante en tanto ayuda a revelar la proximidad, el límite y las interconexiones entre los instrumentos jurídicos y políticos dentro del Derecho público.

Quizá es difícil obtener, o mejor pretender obtener un resultado exquisitamente jurídico en relación a un tema como el que nos ocupa. En efecto, en mi opinión la conformación del que se ha dado en llamar «Estado de las autonomías» prolonga el período constituyente, tanto desde una posición política como jurídica.

Vemos así que la Constitución, en su título VIII, ha señalado el modelo de Estado (1), pero sólo después de que se desarrolle este título sabremos qué tipo concreto de Estado autonómico poseemos; pues, como se sabe, serán los propios estatutos de las distintas comunidades autonómicas quienes determinarán a la postre el grado de autonomía de las regiones y nacionalidades del Estado español.

La novedad del modelo español (sin perder de vista las experiencias de derecho comparado que puedan considerarse de utilidad) obliga, sin embargo, a plantearse nuestro proceso constituyente desde una perspectiva propia en función de la cual se aporten soluciones originales, a no ser que mediante una reforma constitucional se optase por una variación del modelo, cuestión ésta extremadamente inoportuna, en opinión mayoritaria.

Los antecedentes de nuestro pasado histórico ponen de manifiesto que el problema esencial estriba en gran medida en dar salida al lastre que lleva acumulado nuestra comunidad política y acceder a un modelo, no sólo en el nivel de la Constitución formal, sino de sociedad política, que haga perdurar los valores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Dentro de estas consideraciones, la importancia del proceso autonómico andaluz es de primera magnitud, pues supone el inicio del movimiento autonomista más allá del ejemplo de las tres nacionalidades históricas: la gallega, la vasca y la catalana. Incluso desde la mera perspectiva jurídica, la novedad es importante dado que las nacionalidades mencionadas contaban en la Constitución con un procedimiento de acceso a la autonomía de carácter singular. Con el estatuto andaluz se pone en marcha, pues, la generalización de las autonomías en el Estado español y la elaboración de la respuesta al interrogante

(1) Este modelo ha sido definido como «Estado unitario regionalizable» en cuanto que en el mismo preside «el principio de voluntariedad frente al de regionalización imperativa». LEGUINA VILLA, «Las Comunidades Autónomas», dentro del libro colectivo *La Constitución española de 1978*. Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, 1980, pp. 745 y 746.

planteado por el tipo de autonomía que tendrán los territorios tradicionalmente no considerados como nacionalidades (2).

II. LA ELABORACIÓN DE LA LOR Y LA CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM ANDALUZ

El proceso autonómico andaluz aparece ligado ya desde sus comienzos a la elaboración de la LOR. En efecto, el problema más importante sobre el que se mantuvo un desacuerdo en el seno de la ponencia parlamentaria fue el relativo a la repetición del referéndum de iniciativa autonómica a los cinco años de fracasar el primer intento. En este sentido, UCD se adelantó a ofrecer garantías de que el referéndum andaluz se celebrase el 28 de febrero a cambio de mantener sustancialmente el texto del proyecto del Gobierno, el cual en el párrafo 4.º del artículo 8.º dispone, en relación al referéndum de iniciativa del artículo 151, que si no se obtuviese la ratificación «por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de cada provincia no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años» (3). Con ello se hacía extensivo al procedimiento de iniciativa del artículo 151 la penalización establecida de forma expresa en el texto constitucional sólo para la vía de acceso a la autonomía del artículo 143.

El PSOE había formulado una enmienda a este artículo en el sentido de suprimir dicho párrafo 4.º del artículo 8.º Sin embargo, a principios de 1980 se produciría un pacto entre UCD y el PSOE según el cual se retirarían las enmiendas de ambos grupos parlamentarios de modo que la LOR se aprobase en el pleno extraordinario del Senado del día 15 de enero de 1980 para hacer posible el referéndum andaluz de ratificación de la vía del artículo 151 en la fecha del 28 de febrero de 1980.

Como es sabido, el artículo 92, 3, C, establece la necesidad de que las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución sean reguladas mediante una Ley orgánica (4). Debido a ello la celebración de los *referéndums* incluidos en el artículo 151 —uno primero relativo al refrendo de la ini-

(2) Empleo aquí una terminología convencional, respetando y admitiendo la autocalificación de nacionalidad que se ha otorgado la comunidad andaluza.

(3) «BOC» de 23 de noviembre de 1979.

(4) Vid. sobre este tema: LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA, *El referéndum en la Constitución española de 1978*, «Bol. Informativo del Departamento de Derecho Político», UNED, núm. 3.

ciativa autonómica y otro posterior para la ratificación del texto del estatuto de autonomía—deberían aparecer regulados en la mencionada Ley Orgánica de referéndum, lo que tenía como consecuencia el que hasta el momento de la aprobación de esta ley no se pudiese utilizar la vía autonómica prevista en dicho artículo 151 (5).

Sin embargo, la dinámica política de los procesos autonómicos vasco y catalán rompió este esquema formal, siendo convocados los referéndums de ratificación de sus respectivos estatutos mediante sendos Decretos-leyes, acudiendo así a una fórmula cuya constitucionalidad formal ha sido cuestionada en la doctrina (6), pero que ha producido unos efectos institucionales a todas luces irreversibles.

Dentro de estas coordenadas, el problema entre la regulación normativa de los referéndums y el proceso autonómico andaluz surge a partir de la fijación de una fecha determinada—la del 28 de febrero—para la celebración del *referéndum* andaluz para refrendar la iniciativa autonómica del artículo 151.

Esta fecha fue fijada en una reunión que tuvo lugar en otoño de 1979 entre el presidente del Gobierno y el presidente de la Junta de Andalucía, lo cual fue calificado posteriormente como un error político de UCD por la atadura que ello significaba. Con esta fecha, pues, del 28-F, como punto de referencia, se desató el nerviosismo de la clase política andaluza, especialmente a raíz de las declaraciones de distintas personalidades del partido de Gobierno (Landelino LAVILLA, Antonio FONTÁN y el mismo CLAVERO) que implícitamente condicionaban la celebración del *referéndum* a la previa aprobación de la respectiva Ley Orgánica.

La reacción inmediata de la Junta de Andalucía fue la de considerar que, en virtud de los plazos existentes, se debía acudir a la fórmula utilizada para la celebración de los referéndums vasco y catalán, esto es, la convocatoria mediante un Decreto-ley. En efecto, pese a haberse publicado el proyecto de la LOR en el «BOC» de 23 de noviembre de 1979, y tramitado por el procedimiento de urgencia, los

(5) En el mismo sentido, LEGUINA VILLA, *op. cit.*, p. 789.

(6) Véase en este sentido: SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1980; LINDE PANIAGUA, *Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: Vigencia de la Constitución y reserva de Ley Orgánica*, número 89 de esta REVISTA, pp. 411 y ss.

plazos quedaban muy ajustados dado que el plazo de enmiendas terminaba el 12 de diciembre y ello hacía que previsiblemente la ley estaría aprobada por el Senado en la segunda quincena del mes de enero siguiente. Unase a ello la posterior intervención del Consejo de Estado en pleno para acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 151 y el dato de la necesidad de que el Decreto de convocatoria debía publicarse cuarenta días antes de la celebración del referéndum, y se comprenderá que el Consejo permanente de la Junta de Andalucía decidiese en su reunión de 3 de diciembre elevar una petición formal al Gobierno para que éste convocase el referéndum en la fecha del 28-F. El que la valoración de los plazos constituyese un dato decisivo para la toma de posición de la Junta, se demuestra por el hecho de que en una fecha anterior, el 8 de octubre de ese año, el PSA propuso ante el Pleno de la Junta que el referéndum del 28-F se convocase mediante Decreto-ley, y tal propuesta fue rechazada por el resto de los partidos políticos. Es decir, que la confianza inicial en la posibilidad de celebrar el referéndum a través de una convocatoria regulada por una futura pero inmediata LOR, confianza que aparece aún confirmada el 8 de octubre, se pierde a los dos meses debido a la demora del Gobierno en enviar el respectivo proyecto a las Cortes.

A partir de este instante las peticiones encaminadas a dar solución al problema del referéndum andaluz son numerosas. El 18 de diciembre el presidente de la Junta, en un discurso en el Ayuntamiento de Sevilla, declararía que «bastaría un Decreto-ley y una sesión plenaria del Congreso para satisfacer las aspiraciones de Andalucía en este momento». Pocos días más tarde, sin embargo, se obtienen seguridades de la aceleración del *iter* parlamentario del proyecto. El mismo presidente de la Junta anuncia el día 20 de diciembre una reunión de la Comisión Constitucional para el día 27, un Pleno del Congreso para días después y una sesión extraordinaria del Senado con el fin de aprobar la ley, aunque, al mismo tiempo, advierte que si no se cumplen los plazos pactados, el referéndum deberá convocarse mediante Decreto-ley, poniendo en marcha para ello cuantas medidas de presión política fuesen necesarias.

El salto definitivo hacia adelante para la aprobación en tiempo de la LOR se produce el 10 de enero, en el que se anuncia la retirada de enmiendas por parte de UCD y del PSOE de cara a la celebración de

un pleno extraordinario del Senado para el día 15. Efectivamente, en ese mismo día quedaba aprobada por el Senado la LOR.

Sin embargo, el golpe de timón dado el día siguiente por el Comité nacional de UCD en relación a su política autonómica mediante la preconización de la vía del artículo 143, hizo que cobraran especial realce unas declaraciones de José Meliá (a la sazón secretario de Estado para la Información) en el sentido de que la fecha del 28-F era una simple propuesta de la Junta de Andalucía, y que el Gobierno no había pensado aún si se realizaría campaña institucional en favor del referéndum. Posteriores declaraciones políticas hicieron pensar que ello significaría ir demasiado lejos para la UCD de cara a su imagen electoral en Andalucía. En efecto, días después se va a ver confirmada la convocatoria del 28-F en una apretada serie de disposiciones. Así, en el «BOE» del 23 de enero aparece la LOR, y en el del día 28 se incluirá el Real Decreto 145/1980, de 26 de enero, por el que se aprueba la convocatoria para el referéndum: «El referéndum —se dirá en el artículo 3.º del Real Decreto mencionado— se celebrará el día veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta, y en él podrán participar todos los ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral de cada una de las provincias citadas en el artículo anterior.»

III. LA REFORMA DE LA LOR COMO CONSECUENCIA DE LA VALORACIÓN POLÍTICA DEL RESULTADO DEL REFERÉNDUM ANDALUZ

1. *Las circunstancias en que se desarrolla la campaña institucional en apoyo del referéndum y los medios puestos al servicio de la misma.*

El hecho de que pese a que los resultados del referéndum andaluz reflejasen la imposibilidad jurídica de acceder a la autonomía a través del procedimiento y con las cotas de competencias posibles del artículo 151, y que, sin embargo, se haya posibilitado posteriormente una reforma legislativa para consentir que Andalucía contase con un estatuto ex artículo 151, sólo se explica en función de una valoración política de dichos resultados. A mi juicio, para comprender esta valoración política es necesario examinar las circunstancias en que se desarrolló la campaña institucional en apoyo del *referéndum* y los medios puestos al servicio de la misma.

a) *La vía del 143 planteada por UCD.*

Frente a la posición de los partidos de izquierda presentes en la Junta oponiéndose a que se abriese un debate sobre el contenido del futuro estatuto, debido a la necesaria concentración de esfuerzos para superar la barrera de la mayoría absoluta de síes con relación al censo electoral que exigía el refrendo de la iniciativa autonómica del artículo 151, ciertos sectores de UCD se habían manifestado en sentido contrario (7). Esta posición que en principio parecía minoritaria dentro de la propia UCD andaluza se vería bruscamente reforzada por el golpe de escena que supuso el documento elaborado por la ejecutiva nacional de UCD en el que se adoptaron, como proposiciones finales, la adopción del procedimiento previsto en el artículo 143 para todos los procesos autonómicos y el propiciar la abstención o el voto en blanco en los refrendos de iniciativa previstos en el artículo 151.

Así, pues, la campaña en favor del sí ha de contar con esta propuesta abstencionista lanzada al electorado de UCD, que según las elecciones de marzo de 1979 alcanzaba las siguientes cotas: Almería, 44,2 por 100; Cádiz, 29,4 por 100; Córdoba, 29,9 por 100; Granada, 36,6 por 100; Huelva, 37,3 por 100; Jaén, 33,8 por 100; Málaga, 29 por 100, y Sevilla, 27,6 por 100. Unase a ello los votos de CD, con una media aproximada en toda Andalucía del 4 por 100, y el porcentaje de abstencionismo cifrado en un 28,6 por 100, con lo cual el margen de votos disponible aparecía extremadamente escaso, aunque en la apreciación de las cifras de UCD hubiese que descontar el sector de electores centristas en favor del sí, dentro de la corriente de Clavero Arévalo.

b) *La pregunta al electorado.*

En segundo lugar, la pregunta sobre la que debía pronunciarse el electorado contenida en el artículo 4.º del Real Decreto 145/1980, de 26 de enero, era a todas luces retorcida y confusa, descalificando al Gobierno de su posición pretendidamente imparcial y objetiva. Por ello no cabe duda que la tarea de explicar a un electorado con un elevado porcentaje de ruralización el sentido de la célebre «¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo

(7) Véanse las declaraciones de GARCÍA AÑOEROS y JIMÉNEZ BLANCO en «El País» de 8 de enero de 1980 y 12 de enero de 1980, respectivamente.

ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?», exigiere un especial esfuerzo de difusión y propaganda. No en vano, en un afortunado rasgo de humor, Alfonso GUERRA declararía que muchos campesinos andaluces cuando leyesen la papeleta lo primero que harían sería acudir al cuartelillo de la Guardia Civil a decir que ellos no habían hecho nada.

c) *La financiación de la campaña.*

A principios de enero, ESCUREDO declararía que la disposición del Gobierno, en lo que se refería al libramiento de los fondos necesarios para llevar a cabo la consulta popular en Andalucía, era inicialmente buena, aunque aún no habían concretado las cantidades que se entregarían a la Junta. Sin embargo, más adelante, en la rueda de prensa concedida con motivo del inicio de su huelga de hambre, denunciaría que el Gobierno había destinado una asignación de 125 millones, lo que suponía la mitad de lo presupuestado para los referéndums vasco y catalán.

Además de lo exiguo de la cantidad aportada para la campaña, ésta sufrió un considerable retraso en su entrega a la Junta. Así, el día 15 de febrero, ya iniciada la campaña, la Junta se vio obligada a pedir un crédito de 73 millones, y sólo a mitad de la campaña, el día 19, recibirá la Junta un anticipo de 50 millones de los 125 presupuestados.

d) *La duración de la campaña.*

También sería criticada la duración de la campaña que se estableció en quince días, frente a los veintiuno de los referéndums vasco y catalán. Hay dos datos a destacar especialmente en este punto. De hecho, una duración inferior es censurable en sí misma considerada, ya que las dificultades del referéndum andaluz, al exigirse para su éxito una participación mínima de más del 50 por 100 del electorado, requerían un mayor apoyo propagandístico.

Pero, además, debemos analizar si el Gobierno, de acuerdo ya con los plazos previstos en el artículo 15 de la LOR, hubiera podido conceder el plazo máximo allí previsto de veinte días. En primer lugar, desde un punto de vista formal no habría existido ningún obstáculo para ello, ya que tanto la LOR como el Real Decreto-ley de 18 de mar-

zo de 1977 sobre normas electorales al que la LOR se remite como norma subsidiaria, fijan los plazos de la campaña con relación al día de la emisión del voto.

En segundo término, desde otra perspectiva, es indudable la existencia de una falta de voluntad política del Gobierno en este sentido. Ello se deduce con sólo tener en cuenta la dilación que sufre la aparición de las normas aplicables al referéndum andaluz en el «BOE». En efecto, *a)* la LOR es aprobada el 18 de enero y se publica cinco días más tarde; *b)* no se convoca un Consejo de Ministros extraordinario, sino que se espera al día 25 para aprobar la convocatoria de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.º, 3, LOR, y *c)* esta convocatoria tardará tres días más hasta aparecer en el «BOE» del día 28 de enero. Teniendo en cuenta que el artículo 3.º, 2, LOR obligaba a un plazo mínimo de treinta días entre la fecha de publicación oficial de la convocatoria y el día de la votación, se pone de manifiesto que el Gobierno agotó los plazos legales al máximo.

e) Los medios de difusión de la campaña: Prensa, radio, TV.

En primer lugar la campaña de propaganda se verá seriamente afectada al conocerse que no habría campaña institucional promovida por el Gobierno para alentar la participación en la consulta. El Gobierno justificó esta decisión alegando que el acuerdo de la Junta (al no contar con los votos del propio partido del Gobierno) no fue unánime. Ello, a mi juicio, supone una grave discriminación, pues significa un trato desigual e injustificado, ya que, tanto en el *referéndum* constitucional como en los de aprobación de los Estatutos vasco y catalán, la campaña institucional, promoviendo la participación, tuvo lugar pese a la voluntad abstencionista o negativa de distintos partidos políticos. Además, esta discriminación era más dañina en relación con el caso andaluz en el que por virtud del artículo 151, recuérdese, se exige una participación mínima elevada, nada menos que el 50 por 100 del electorado, para el éxito de la consulta, cosa que no ocurría en el resto de los referéndums antes mencionados.

Posteriormente, días antes de iniciarse la campaña, estalló el escándalo de los Medios de Comunicación Social del Estado al dar *El País* del 9 de febrero noticia de la existencia de consignas políticas y publicar al día siguiente una carta, cuya autenticidad rechazaría luego el interesado, en la cual el Director del Departamento de Prensa pedía

a los Directores de la cadena de periódicos estatales que, entre otras cosas, hiciesen «oídos sordos a la campaña demagógica lanzada contra la postura de los medios estatales por comunistas y socialistas». La carta en cuestión dio lugar a las oportunas denuncias y mociones parlamentarias, creando, en todo caso, un clima de hostilidad y descrédito hacia la acción gubernamental.

En el mismo sentido hay que señalar que, sólo coincidiendo con el inicio de la campaña en favor del *referéndum*, aparecerán en el *Boletín Oficial del Estado* las normas complementarias para la celebración del mismo, normas entre las que se contienen las precisiones necesarias para el acceso de los distintos grupos políticos a los medios de comunicación oficial. Es decir, que hasta el mismo día de iniciarse la campaña, los partidos políticos no conocieron los medios institucionales de que disponían para poder programar sus intervenciones en la prensa, radio y televisión estatal.

Pero, además, la utilización de estos medios se vería afectada por los requisitos de constitución del Comité de Prensa y RTVE previsto en el artículo 2.º del Real Decreto 260/1980, de 8 de febrero (publicado el día 13), de normas complementarias para la celebración del referéndum, ya que, en efecto, era necesaria la previa constitución de dicho comité para proceder a la distribución de los espacios. De este modo sólo el día 20 de febrero comenzaron a emitirse los espacios gratuitos cedidos, pero aún deben hacerse las siguientes precisiones. En primer lugar, el espacio televisivo concedido era el relativo a la programación regional que no se emite los sábados y domingos, con lo cual, teniendo en cuenta el día de silencio anterior al de la votación, sólo se dispuso de cinco días de campaña televisiva. En segundo lugar, dentro del tiempo global atribuido a los partidos, a UCD, que propugnaba la abstención, le correspondió cerca de un 50 por 100 del total, de acuerdo con unos criterios de distribución protestados por los demás partidos. Téngase en cuenta que de los diez vocales del Comité de Prensa y RTVE cinco estaban designados por el Gobierno y los otros cinco se distribuían entre los partidos, con lo cual la opción política UCD gozaba de un peso decisivo en dicho comité. En tercer lugar, el tipo de programa informativo regional, «Telesur», no cubría ciertas zonas de las provincias de Jaén y Almería, ya que en dichas zonas el programa que llega a los televisores es «Aitana», emitido desde el País Valenciano.

Finalmente, cabría aludir, tras la acumulación de los datos expuestos, a un cierto cinismo institucional expresado en la exposición de mo-

tivos del Real Decreto de normas complementarias según el cual, «la concesión de espacios de carácter gratuito justifica, por otra parte, la exclusión de publicidad contratada relativa al referéndum durante la duración de la campaña». Es decir, que no sólo se destinarán a esta campaña unos medios de difusión muy recortados, sino que se prohibió que a través de los mismos se hiciese otro tipo de propaganda en favor del referéndum.

2. *Las irregularidades en la votación*

Haremos mención aquí de los casos más pintorescos que se produjeron en la votación. Estos son: la inexistencia de papeletas con el sí en ciertos colegios electorales; papeletas manipuladas en las que se hacía referencia al artículo 143, en vez del artículo 151; numerosos errores en los censos debidos principalmente a no haber dado de baja a personas incluidas posteriormente en otros censos, y a la inclusión de personas fallecidas y de menores. La acción de las Juntas electorales provinciales condujo a una rectificación de los censos de notable amplitud. Así, en Sevilla se anularon casi 10.000 inscripciones censales, en Huelva cerca de 3.000 y en Málaga unas 17.000, lo que significa, respectivamente, el 1 por 100, 1 por 100 y 2,5 por 100 del censo electoral. Un caso indicativo lo señala Jaén, donde la Junta electoral aceptó una impugnación para que fuesen excluidos del censo cerca de un millar de alumnos de la Academia de la Guardia Civil de Ubeda que habían abandonado la provincia hacía años.

3. *Los primeros intentos de reforma de la LOR*

Como se decía en el punto anterior, dadas las circunstancias y los medios en los que se desarrolló el referéndum andaluz, los resultados se consideraron por la izquierda como una gran victoria política, y ello coadyuvó a que se intentase que Andalucía accediese a la autonomía del artículo 151, mediante una reforma de la LOR.

a) *La proposición de Ley del Grupo Socialista del Senado de 5 de marzo de 1980.*

El 5 de marzo de 1980 el Pleno del Senado rechaza la toma en consideración para su tramitación de una proposición de Ley presentada

por el Grupo Socialista para modificar la LOR. Esta proposición contenía dos reformas. La primera se refería al artículo 3.º, que como es sabido regula la ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151, 1. La modificación se cifraba en aclarar que la imposibilidad de reiterar la iniciativa autonómica hasta pasados cinco años en caso de fracaso de dicho referéndum no debería entenderse extensible a otro tipo de vía autonómica, es decir, que el fracaso de la vía autonómica del artículo 151 no bloqueaba la vía a través del 143 o del 144.

Esta reforma, planteada por el PSOE, significaba una variación de su anterior posición ante la regulación establecida en dicho artículo 8.º, ya que en las enmiendas a la LOR (luego retiradas, como se recordará, por el pacto establecido con UCD para acelerar la aprobación de dicha Ley), este partido propugnaba la desaparición del plazo de prohibición de cinco años, y en esta ocasión, en cambio, implícitamente se admitía ya esta prohibición, si bien matizada en los términos anteriormente expuestos.

La segunda reforma de la LOR contenida en la proposición socialista se refería a una modificación del artículo 9.º, 3. Este establece también una penalización de cinco años para reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto en el caso de que el referéndum de aprobación previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 151 resultase negativo en todas o en la mayoría de las provincias consultadas. La propuesta del PSOE se dirigía a consentir que en las provincias en que hubiese fracasado el referéndum pudiese reiterarse éste en el plazo de cuatro meses.

Ambas propuestas fueron rechazadas en dicho pleno por 57 votos a favor, 90 en contra y una abstención.

b) *La proposición de Ley del Grupo parlamentario del PSA de 20 de marzo de 1980.*

En la fecha indicada, el PSA presentó una proposición de Ley orgánica de reforma de la LOR con el doble propósito de favorecer por un lado la constitución de Comunidades Autónomas aun cuando no se hubiese alcanzado el *quórum* exigido en todas las provincias consultadas, y por otro eliminar trabas para la repetición del proceso de ratificación de la iniciativa autonómica.

En relación a lo primero se disponía que en el caso de que la iniciativa no fuese ratificada por alguna provincia, ésta se entendería rati-

ficada en las provincias restantes. En segundo término, se posibilitaba la repetición del referéndum a los seis meses en las provincias que hubiesen fracasado en su primer intento, cuando éstas poseyeran un censo inferior al 20 por 100 del conjunto del territorio y se hubiese obtenido, en el conjunto del censo electoral de todas las provincias consultadas, la mayoría absoluta de votos afirmativos.

Deben retenerse estas propuestas del PSA, pues algunas de ellas aparecerán en el texto de la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación al artículo 8.º, 4, de la LOR.

c) Las propuestas de la Comisión Permanente de la Junta de Andalucía.

En su reunión del 24 de marzo de 1980, la Comisión Permanente de la Junta de Andalucía rechazó una propuesta del PSA para que la Junta se pronunciase a favor de la modificación de la LOR de modo que Andalucía pudiese acceder a la autonomía a través del artículo 151 aun en el caso de que no se superasen los requisitos legales establecidos por el Ordenamiento.

Sin embargo, en un acuerdo posterior, de 15 de abril, dicha Comisión Permanente decidió apoyar cuantas iniciativas parlamentarias se llevasen a cabo para adecuar la voluntad autonómica expresada por el pueblo andaluz el 28 de febrero a lo manifestado por los ayuntamientos, esto es la vía del artículo 151, siempre que dichas iniciativas se enmarcasen «en el estricto respeto del texto constitucional». Este cambio de actitud sólo cuenta con dos datos diferenciales de carácter objetivo: el desvelamiento de la incógnita de los resultados del referéndum en Jaén en sentido positivo, y el considerable aumento del porcentaje de síes en Almería, del 42 por 100 al 47 por 100, que convertía en una alternativa política real la posible modificación legislativa de la LOR en sentido favorable a la repetición del referéndum en Almería.

Esta propuesta de reforma de la LOR cobró singular trascendencia después de las declaraciones del secretario general de UCD en Andalucía, Francisco DE LA TORRE, a mediados de abril, en el sentido de que su partido estaba dispuesto a estudiar el asunto e incluso a apoyarlo siempre que se respetase la legalidad constitucional. Sin embargo, días más tarde el diputado de UCD por Almería, Francisco SOLER VALERO, manifestaba la total y absoluta oposición de su partido a apoyar una reforma de la LOR que facilitase un nuevo *referéndum* en Almería.

d) *La proposición de Ley de Clavero Arévalo de 29 de abril de 1980.*

El 29 de abril de 1980 el diputado del grupo mixto CLAVERO ARÉVALO presentó una proposición de Ley de reforma de la LOR en el sentido de que no fuese necesario dejar transcurrir cinco años para repetir la consulta de iniciativa autonómica si se cumplían dos requisitos: que en el primer referéndum el voto afirmativo superase el 50 por 100 en el total de la región y que sólo fuese en una provincia donde fracasase la consulta, provincia a la que además se exigía que los votos afirmativos en ella emitidos superasen a los negativos.

e) *La proposición de Ley del Grupo Socialista del Congreso de 29 de abril de 1980.*

En la misma fecha que la anterior proposición de Ley presentó el PSOE una proposición de Ley propia también de reforma de la LOR. Los términos de esta propuesta socialista eran los siguientes:

a) Nueva redacción del apartado 4 del artículo 8.º, LOR, que quedaría de la siguiente forma:

«Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado cinco de este artículo.»

b) Dicho apartado cinco quedaba redactado como sigue:

«El Gobierno reiteraría la convocatoria del referéndum en el plazo de dos meses a contar desde la proclamación y firmeza de los resultados del celebrado cuando concurren conjuntamente las siguientes circunstancias:

— Que en el *referéndum* celebrado los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretende acceder al autogobierno.

— Que el voto afirmativo de la mayoría del censo de electores no se haya alcanzado en una sola provincia o en varias, siempre que su número no supere la tercera parte de las comprendidas en el referido ámbito territorial.

— Que en la provincia o provincias a que se refiere la circunstancia anterior los votos afirmativos hayan alcanzado, en cada una de ellas, la mayoría de los emitidos.»

f) *La proposición de Ley de PCA.*

La proposición comunista se basaba en que, en caso de fracaso del referéndum en alguna de las provincias consultadas, los parlamentarios de todas las provincias en que se hubiese celebrado el referéndum podrían acordar la celebración de un nuevo referéndum si se cumplían las siguientes condiciones: a) Que los votos afirmativos de las provincias en que hubiese fracasado el referendo sean mayoría absoluta de los votos emitidos; b) que las provincias en que tuvo éxito el referéndum constituyan las dos terceras partes del total de provincias consultadas; c) que los votos afirmativos emitidos en todas las provincias supongan la mayoría absoluta con relación a la totalidad de los electores del territorio objeto del referéndum.

g) *Pleno del Congreso de 12 de junio de 1980.*

Las proposiciones de Ley antes descritas fueron sometidas a votación en el Pleno del Congreso del 12 de junio de 1980 para su toma o no en consideración. El resultado que arrojó la votación fue el de 162 a favor (socialistas, comunistas, andalucistas, minoría catalana y parte del grupo mixto), 163 en contra (UCD y parte del Grupo Mixto), nueve votos en blanco (CD) y una abstención. Dicho resultado cerraba ya tanto el paso al primer intento importante de reforma de la LOR y que se cifraba en términos generales en admitir que la vía del 151 se podía satisfacer en un ulterior referéndum a desarrollarse en las provincias en que hubiese fracasado la primera consulta popular.

Las razones alegadas por el partido del Gobierno se cifraban en los peligros que una acción de ese tipo llevaba consigo en cuanto que podía significar reabrir la cuestión de Navarra y las vías autonómicas de otras regiones, como el País Valenciano, a los que la Ley de Referéndum obligaba a definirse por una u otra vía.

4. *Nuevas fórmulas jurídicas para una solución política*

Pese al rechazo de la reforma de la LOR, el problema político quedaba en pie. Por un lado las posiciones asumidas por el PSOE, flanquea-

do por el PSA, hacían imposible un retroceso en la campaña de «El 151 o ninguno». Por otro, sin embargo, no le quedaba a UCD más remedio, a medio y largo plazo, que lograr un acuerdo global con el PSOE para desarrollar todo el proceso autonómico en el resto de los territorios del país. De aquí que se inicie una etapa en la que se aportarán distintas fórmulas jurídicas que posibiliten llegar a un acuerdo político dejando salvadas las posiciones iniciales de ambos partidos mayoritarios.

Estas fórmulas van a intentar estirar el texto constitucional para permitir reconducir el proceso autonómico por la vía del 151. El primero de estos intentos consistía en proceder a la redacción del Estatuto dentro del nivel político del artículo 151, es decir, por la Asamblea de Parlamentarios, sin que concurriesen los miembros de las Diputaciones. El resto del proceso autonómico se completaría, sin embargo, siguiendo la vía del 143, esto es, sin acudir al debate del Proyecto de Estatuto ante la Comisión Constitucional y sin que el texto definitivo fuese refrendado por la comunidad autónoma. Esta solución era, a mi juicio, a todas luces inconstitucional, porque suponía una alteración de lo dispuesto en el artículo 146, sin que, por lo demás, su contenido político fuese atrayente.

Otra fórmula que aparece ya en estas fechas y que será la base del acuerdo al que finalmente se llegue, estriba en una interpretación extensiva del artículo 144, *c)*. Este, como es sabido, permite que las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, pueda, «por motivos de interés nacional», sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143. Pues bien, se trataría de entender que el artículo 144 es aplicable también al caso de que se intente sustituir la iniciativa autonómica del artículo 151. Como esta iniciativa comprendería el referéndum de ratificación, la sustitución operada por dicha Ley orgánica colocaría el proceso autonómico andaluz en el trámite de redacción del Estatuto, superando así, por un lado, la repetición del referéndum en Almería, y salvando, de otro, la opción política de la vía del 151.

Dejando ahora a un lado las críticas de técnica jurídica que lleva consigo esta solución, sobre las que volveré al estudiar la fórmula final de reforma de la Ley de *referéndum*, no quiero, sin embargo, dejar de resaltar ahora la incoherencia política de esta opción. En efecto, anteriormente, UCD rechaza la modificación de una Ley orgánica en un punto concreto que permita dar salida al «interés nacional» implícito en dar vía libre al proceso autonómico andaluz,

aduciendo que ello hacía que otros casos como el de Navarra y el País Valenciano pudieran ser reabiertos y, sin embargo, ahora se admite un mecanismo, en el cual el nivel de pacto es el mismo: mayoría de Ley orgánica, y la problemática aducida permanece inalterada, pues no se explica por qué el caso navarro o el caso valenciano no pudieran tener también la consideración de «interés nacional» para reabrir su opción autonómica acogiéndose a este «estirón» del artículo 144 o a cualquier otro similar de esta materia viscosa en que parece que se está convirtiendo el título VII.

Finalmente, el PSA hacía una propuesta, que luego no prosperaría, de reforma de la Constitución. Esta reforma se concretaba en dos puntos: primero, nueva redacción del artículo 151, de modo que la ratificación de la iniciativa autonómica se realizaría «mediante *referéndum* aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos y que supongan, como mínimo, la mayoría absoluta del censo electoral de la totalidad del territorio afectado por la consulta»; segundo, la inclusión en el texto constitucional de una nueva disposición transitoria según la cual «en el caso de Andalucía se entenderá ratificada la iniciativa autonómica en los términos previstos en el número primero del artículo 151. El proyecto de estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el número segundo».

Hay que señalar que el primero de estos dos puntos contiene parte de la solución final que se adoptó, si bien referida no a la modificación del artículo 151, sino del apartado 8 de la LOR. Téngase en cuenta que en esta fórmula se da vía libre al proceso autonómico andaluz suprimiéndose, sin embargo, la necesidad de repetir el refrendo de la iniciativa autonómica en las provincias en que éste hubiere fracasado.

5. *El inicio de la fórmula definitiva: la propuesta de Martín Villa*

Con ocasión del voto de confianza solicitado por el Gobierno en la remodelación del Gabinete que tuvo lugar en septiembre de 1980, el ministro MARTÍN VILLA va a proponer una solución para el caso andaluz que no es otra sino una refundición de las dos primeras fórmulas vistas anteriormente. Así, mediante la utilización del artículo 144 se aprobaría una Ley orgánica que junto con la sustitución de la iniciativa autonómica contendría un nuevo procedimiento para la redacción y aprobación del Estatuto andaluz. Las caracterís-

ticas de este nuevo procedimiento consistían en que su redacción la realizaría el Gobierno remitiéndolo a la Comisión Constitucional, la cual, al dictaminarlo, estaría asistida por una delegación de la asamblea de parlamentarios andaluces. Posteriormente sería sometida dicha Ley orgánica a un *referéndum* aprobatorio en el que se exigiría mayoría de votos emitidos.

Las reacciones políticas a esta propuesta son sobradamente conocidas: aceptación por parte del PSA y rechazo del PSOE y PCA y, en virtud de ello, de la Junta de Andalucía y de la Asamblea de parlamentarios. De hecho, dicha fórmula se entendió como un pacto entre UCD y PSA para obtener el primero los votos del segundo en la cuestión de confianza y para que el segundo capitalizase en Andalucía el desbloqueo del proceso autonómico.

En realidad, la propuesta de MARTÍN VILLA carecía de un contenido concreto y detallado, prueba de ello es que en la reunión del Consejo de Ministros del día 19 de septiembre, el Gobierno decidió encomendar por distintas vías el estudio del problema con el objeto de que aportasen soluciones ortodoxas con el texto constitucional.

De hecho, junto a la fórmula de MARTÍN VILLA, el Gobierno manejaría otras dos posibles soluciones. La primera, consistente en que el referéndum que ratificase el Estatuto de Autonomía sirviese en Almería como aprobación de la iniciativa del artículo 151, con lo que se requeriría en estas provincias una mayoría absoluta de votos afirmativos sobre el censo. La segunda solución incluiría una Ley orgánica de las Cortes, *ex* artículo 144, que abriese la vía del procedimiento del artículo 151 dejando descolgada provisionalmente a Almería.

La primera de estas dos soluciones ahora reseñadas había sido ya apuntada por el PCA dentro del amplio debate político que tuvo lugar tras la propuesta MARTÍN VILLA. Esta versión del PCA consistiría en una proposición de Ley, presentada conjuntamente por los cuatro partidos parlamentarios de Andalucía, mediante la cual se añadiría, como punto quinto al artículo 8.º de la LOR, una cláusula en la que se permitiría la continuación del proceso autonómico a través del cauce procedimental del artículo 151 a aquellas comunidades en las que en sólo una provincia hubiese fracasado el referéndum de iniciativa autonómica, siempre y cuando concurriesen las circunstancias siguientes: a) que el *referéndum* hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos de los electores censados en el conjunto de la población de la comunidad autonómica consultada; b) que en la provincia

en que hubiese fracasado el *referéndum*, los votos afirmativos fuesen superiores a los negativos, alcanzando, al menos, las dos quintas partes del censo electoral (40 por 100 del censo), y c) que exista un acuerdo expreso de la Asamblea de parlamentarios de acogerse a este mecanismo legal. Finalmente, se añadía que el *referéndum* de aprobación del Estatuto se utilizase simultáneamente para ratificar la iniciativa autonómica en la provincia en que primeramente fracasó, entendiéndose válido el resultado únicamente en caso de que se obtuviese una mayoría absoluta con relación al censo electoral.

La solución final se producirá después de una larga negociación durante los meses de septiembre y octubre, en la que las posiciones de partida se pueden concretar, por parte del Gobierno, en una reafirmación de que sería constitucionalmente admisible atribuir a través del artículo 144 una vía semejante a la del artículo 151, puesto que «el artículo 144 habilita a las Cortes para sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales en la vía del artículo 143, pero no dice que el camino a seguir a partir de ahí tenga que ser el procedimiento previsto para este artículo» (declaraciones de MARTÍN VILLA en el Pleno del Senado del 23 de septiembre de 1980).

La Junta de Andalucía, por su lado, se ratificaba en admitir únicamente un desbloqueo del proceso autonómico andaluz siguiendo la vía del artículo 151.

Un primer paso de aproximación se produjo a raíz de la entrevista del 19 de octubre de 1980 entre Adolfo SUÁREZ y Felipe GONZÁLEZ, en la cual se reconoció que la autonomía andaluza debería seguir el cauce procedimental del artículo 151 sin que se reiterase el *referéndum* en Almería. La única diferencia estribaba en que el PSOE pretendía dar salida al problema de esta última provincia a través de la mera modificación de la LOR, mientras que, por su parte, UCD, suponía que el caso de Almería debía resolverse mediante una Ley orgánica al amparo del artículo 144.

El paso hacia adelante era políticamente significativo, pues, al admitir el Gobierno, ahora, que el procedimiento del artículo 144 se aplicase exclusivamente a Almería, dejaba de considerarse que el *referéndum* andaluz había fracasado y no era ya necesario que las Cortes sustituyesen globalmente la totalidad de la iniciativa autonómica andaluza.

El acuerdo final que se obtendría es el que posteriormente aparecerá en el doblé de Leyes orgánicas aprobadas por las Cortes. Esto

es, modificación de la LOR para dar paso a la prosecución del proceso autonómico andaluz a través del artículo 151 y aprobación, en virtud de la modificación introducida en la LOR, de una Ley orgánica que, sin mencionarlo, contiene la filosofía «sustitutiva» del artículo 144, c), para remediar el fracaso de la iniciativa en Almería.

Así, el 23 de septiembre se aprobaría en el Congreso la admisión a trámite de dos proposiciones de Ley en el resultado arriba indicado. Estos serían dictaminados favorablemente por la Comisión Constitucional del Congreso el 5 de noviembre, y el Pleno del Congreso las aprobaría el 11 del mismo mes.

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA SOLUCIÓN POLÍTICA PARA LA AUTONOMÍA ANDALUZA

A lo largo de estas páginas ha sido planteado un triple orden de problemas que abordaremos sistemáticamente del siguiente modo: primero, la posibilidad de que, mediante la Ley orgánica a que hace referencia el artículo 144, c), se cree un nuevo procedimiento de acceso a la autonomía; segundo, si la modificación de las condiciones en que se entiende refrendada la iniciativa del artículo 151 respeta el dictado del texto constitucional; tercero, por fin, si la Ley orgánica mediante la cual las Cortes pueden sustituir la iniciativa autonómica de la provincia en que hubiese fracasado el *referéndum* es a su vez constitucional.

1. *La creación de un nuevo procedimiento de acceso a la autonomía con ocasión de la utilización por las Cortes Generales del mecanismo de sustitución de la iniciativa autonómica previsto en el artículo 144, c).*

Como sabemos, este problema aparece suscitado con la propuesta MARTÍN VILLA de utilizar la vía del artículo 144, c), para, sin acudir al artículo 151, dotar a Andalucía de un Estatuto singular similar al que hubiese sido posible de acudir a la mencionada vía. Esto es, un procedimiento intermedio entre el del artículo 143 y el del artículo 151.

Los pronunciamientos doctrinales que se suceden inmediatamente en este sentido han sido dispares. Así, SÁNCHEZ AGESTA dirá:

«El artículo 144 es un artículo de excepción para situaciones de excepción, en que se sustituye la iniciativa de las Corporaciones locales en el ejercicio del derecho a la autonomía por una ley que las Cortes aprueban a iniciativa de los órganos a que corresponde la iniciativa legislativa y, entre ellos, está el Gobierno. Por ser una fórmula excepcional no le es aplicable el artículo 146, que regula la elaboración del proyecto de estatuto. En consecuencia, la ley orgánica que se apruebe para sustituir esa iniciativa puede prever cualquier fórmula racional y en la medida de lo posible próxima a los procedimientos previstos por la Constitución para elaborar el estatuto» (8). Por su parte, GONZÁLEZ CASANOVA estima que «si las Cortes aprueban una ley orgánica en la que, de hecho, se inventa un nuevo procedimiento semejante al del artículo 151 para el Estatuto de Andalucía, ¿qué se podrá objetar? Lo absurdo y sin base constitucional es utilizar como vía el artículo 144, pero si éste se utiliza se convierte prácticamente en una norma en blanco que se puede llenar como se quiera» (9). Sostiene una opinión contraria Pedro DE VEGA, en el sentido de que «las Cortes Generales... no podrán elaborar, en ningún caso, un estatuto con un procedimiento nuevo que confiera las competencias del artículo 151. La razón es muy clara: las competencias de las Comunidades Autónomas asignadas por el artículo 151 exigen unos requisitos procedimentales clara y contundentemente establecidos. Lo que significa que para obtener una autonomía con las competencias del artículo 151 es obligatorio que el estatuto se apruebe conforme a las condiciones y trámites en él contemplados. Actuar de otro modo es inventar procedimientos nuevos; es sencillamente anticonstitucional» (10). También CLAVERO ARÉVALO sostendrá que «las posibles dudas legales de la aplicación del artículo 144, tal y como yo lo expuse en su día, se multiplican con esta fórmula hasta el infinito, al regularse un procedimiento de acceso a la autonomía al margen de la Constitución, que equivale a una modificación de ésta» (11).

Fuera de estas opiniones, surgidas al hilo de los acontecimientos, ENTRENA CUESTA considera que «la elaboración del proyecto de Estatuto deberá seguir los cauces generales establecidos en la Constitución» (12).

(8) «El País» de 19 de septiembre de 1980.

(9) «El País» de 19 de septiembre de 1980.

(10) «El País» de 19 de septiembre de 1980.

(11) «El País» de 24 de septiembre de 1980.

(12) *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1980, p. 1563.

En mi opinión, la solución más concreta es esta última, que niega la posibilidad de que a través del artículo 144 se instrumente un nuevo procedimiento de elaboración de estatutos de autonomía.

En primer lugar cabe acudir a una interpretación sistemática del propio artículo 144. Este precepto ha otorgado a las Cortes Generales distintas potestades en relación a cada uno de los tres supuestos que contempla dicho artículo. Así, en el apartado *a)*, las Cortes pueden autorizar la Constitución de una Comunidad Autónoma; en el apartado *b)*, autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía y, por fin, en el apartado *c)* sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales. El precepto en cuestión, pues, se ha planteado una amplia variedad de intervenciones excepcionales de las Cortes dentro del proceso de acceso a la autonomía de una parte del territorio nacional, y no hay que olvidar el carácter excepcional de estas intervenciones a la hora de delimitar su alcance. Pues bien, lo que se debe decir desde este momento es que entre esta gama de intervenciones del poder legislativo se encuentra, en efecto, la de acordar un Estatuto de Autonomía y, evidentemente, queda en este caso en manos de las Cortes la determinación del procedimiento que utilice para acordar dicho Estatuto. Pero sucede también que esta intervención está constitucionalmente limitada al apartado *b)*, esto es, en relación a territorios que no estén integrados en la organización provincial, lo cual hace referencia, como es sabido, a la hipótesis de una anexión de Gibraltar y a los casos de Ceuta y Melilla, aunque éstas cuenten también con un procedimiento especial contemplado en la disposición transitoria quinta de la Constitución. Es decir, que cuando la Constitución ha querido otorgar a las Cortes el grado máximo de intervención en un proceso autonómico lo ha hecho. Luego, a la inversa, parece que el criterio interpretativo más correcto a seguir es el de que las otras formas de intervención tienen un sentido propio, que, en todo caso, es de menor intensidad y no se extienden a la totalidad del procedimiento de acceso a la autonomía.

En efecto, el apartado *c)* faculta a las Cortes para que intervengan en uno de los trámites de este procedimiento, el de la iniciativa, sustituyendo en el mismo a las Corporaciones locales del artículo 143, 2, pero, permanecen inalterados el resto de los trámites del *iter* procedimental. Y el que ello haya sido dispuesto así por el texto constitucional tiene un profundo sentido de respeto del principio de voluntariedad de acceso a la autonomía. Reconociendo este principio de

voluntariedad, LEGUINA considera, sin embargo, que el artículo 144 supone un límite a dicho principio: «si esta voluntad autonómica no se manifiesta o no reúne todos los requisitos exigidos por el artículo 143, 2 ..., en tal caso, por motivos de interés nacional, las Cortes podrán sustituir aquella voluntad, mediante ley orgánica, y tomar así la iniciativa del proceso autonómico» (13). Pero yo diría que es un límite parcial, porque la voluntad de acceso al autogobierno tiene en el proceso autonómico dos manifestaciones (14). Una, evidentemente, lo constituye el trámite de iniciativa, pero existe otro trámite posterior en el que la continuación del proceso autonómico queda en manos de la voluntad política del territorio de que se trate. Este trámite posterior no es otro que el de la elaboración del proyecto de Estatuto. En efecto, el artículo 146 exige que este proyecto sea elaborado «por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas». Pues bien, no existe ningún precepto constitucional que condicione esta potestad exclusiva de elaboración del proyecto a plazo alguno, ni en el que se prevea la sustitución de esta potestad por ningún otro órgano.

Se podrá alegar entonces que el apartado c) no tiene sentido, puesto que, según esta interpretación, no se obtendría la regionalización de la totalidad del territorio del Estado que era lo que se pretendía con el mismo (15). En mi opinión, esta última pretensión es más que cuestionable atendiendo a un análisis de nuestro texto constitucional, pues la misma no puede anteponerse al principio de voluntariedad de acceso al autogobierno. Si acudo en defensa de este último principio es porque pienso que en la Constitución preside el respeto a la voluntad política de los posibles territorios autónomos sobre los criterios de racionalidad administrativa, y una lesión del primero en favor de lo segundo puede conducir a un clima de opinión que propicie reformas técnicas por encima o al margen de los procesos políticos.

(13) *Op. cit.*, pp. 752-753.

(14) Cabe entender que también LEGUINA (*op. cit.*, p. 765) admite que esta limitación al principio de voluntariedad en el procedimiento de acceso a la autonomía sea parcial, cuando, más adelante, añade que la Ley orgánica del artículo 144, c), tiene como objeto encaminar dicho territorio «hacia el régimen general de autonomías». Es decir, que se reconduciría el procedimiento de acceso al trámite de redacción del proyecto de Estatuto por la Asamblea del artículo 146 C. E.

(15) En este sentido, entre otros, LEGUINA, *loc. cit.*, y últimamente el *Informe de la Comisión de Expertos sobre las Autonomías*, CEC, Colec. Informe, Madrid, 1981, pp. 60 y 61.

Nadie pone en duda que la Constitución se ha planteado la plena regionalización del territorio español, de ahí, entre otros mecanismos, las diversas vías de acceso a la autonomía adaptadas a las distintas situaciones políticas presentes en el Estado español y, en función de esta posibilidad, contiene ciertos instrumentos de apoyo, no a la plena regionalización en sí, sino a la voluntad autonómica que optase por esta alternativa.

Así, es cierto que a través de la creación de los entes preautonómicos aparecía perfilado casi en su totalidad el mapa autonómico de nuestro Estado y, en virtud de ello, se otorgaba a dichos entes preautonómicos la potestad de sustituir la iniciativa autonómica de las Corporaciones locales del artículo 143, 2 (disposición transitoria 1.^a Const.). Se facilitaba, pues, la expresión de la voluntad autonómica a través de dichos entes. Sin embargo, también es cierto que la Constitución no consiente el mantenimiento del *statu quo* preautonómico en ausencia de una voluntad autonomista, pues, en efecto, la disposición transitoria séptima de la Constitución, en su apartado c), prevé la propia desaparición del ente preautonómico y, por tanto, de sus límites dentro del mapa regional cuando éste, en el plazo de tres años, no hubiese manifestado su voluntad autonómica. Se respeta, en fin, la voluntad política de dicho territorio.

Pues bien, en este mismo sentido, el artículo 144, c), no opera sino como un mecanismo de apoyo a la voluntad autonómica, el cual no cabe ser utilizado para imponerlo en contra de la misma.

Así, a mi juicio, mediante el apartado c) del artículo 144 se posibilita la continuidad de una voluntad política autonomista, pero truncada por no haberse manifestado de acuerdo con los requisitos formales del artículo 143, 2: a) acuerdo de todas las Diputaciones interesadas u órgano interinsular correspondiente; b) acuerdo de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla, y c) que estos requisitos deben ser cumplidos en el plazo de seis meses a contar desde el primer acuerdo adoptado al respecto por cualquiera de las Corporaciones locales mencionadas.

Pero, en ningún caso, esta potestad de intervención de las Cortes puede ir en contra de una voluntad antiautonómica de un territorio. Primero, porque cuando la Constitución ha querido que la intervención de las Cortes llegase a su grado máximo, elaborando por sí misma el Estatuto, lo ha dispuesto. Así ocurre, como se ha visto, en el

apartado b) del artículo 144. Segundo, porque sería estéril sustituir una voluntad antiautonómica, cuando los representantes de dicho territorio pueden bloquear a perpetuidad el proceso autonómico negándose a cumplimentar el trámite de la elaboración del proyecto de Estatuto. Tercero, porque exactamente la misma potestad atribuida a las Cortes en el apartado c) del artículo 144 es la atribuida a los entes preautonómicos en la disposición transitoria primera, y no cabe pensar que estos entes tengan potestad para sustituir la competencia de la asamblea de diputados provinciales y parlamentarios del artículo 146.

Todos estos argumentos conducen a afirmar que la potestad conferida a las Cortes en el apartado c) del artículo 144 sólo se extiende a la sustitución de la voluntad de las Corporaciones locales en el mero trámite de la iniciativa cuando por motivos de interés nacional se estime que, pese no haber cumplimentado los requisitos formales del artículo 143, 2, existe una voluntad autonomista que merece ser apoyada poniendo en marcha el proceso autonómico. Pero este proceso continúa a través del trámite de la elaboración del proyecto de Estatuto en los términos del artículo 146.

Ulteriores argumentaciones, ya desde una mera visión dialéctica, pueden extenderse al ámbito de las consecuencias que implicaría el conceder a las Cortes la potestad de elaborar, en base al artículo 144 c), un Estatuto de autonomía. En esencia, la objeción más importante sería: ¿qué tipo de Estatuto? Si estamos ante un grado supremo de excepcionalidad, de norma en blanco, como sostienen los defensores de esta interpretación, ¿por qué habría de respetarse la división de competencias establecida a través del juego de los artículos 148 y 149? ¿Cuál sería el nivel óptimo de competencias? ¿Qué órganos debería tener dicha Comunidad Autónoma? ¿En base a qué criterios delimitarlos? En definitiva, nos encontraríamos ante una verdadera innovación del texto constitucional establecida fuera del cauce previsto en la propia Constitución.

2. *La modificación en la LOR de las condiciones en que se entiende refrendada la iniciativa del artículo 151.*

La condición final establecida en el artículo 151 para consolidar válida la iniciativa autonómica de dicho artículo consiste, recordémoslo, en que sea ratificada mediante referéndum por el voto afirma-

tivo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

La interpretación de dicho artículo obliga a considerar que, de la celebración del *referéndum*, debe resultar en cada una de las provincias consultadas una mayoría absoluta de votos afirmativos con relación al censo electoral. Así aparecía en el párrafo 4.º del artículo 8.º de la LOR antes de su modificación.

Dentro de esta interpretación es necesario, pues, que en todas y cada una de las provincias la mayoría absoluta de los electores apoyasen la iniciativa autonómica.

De aquí que, al no obtenerse en la provincia de Almería la mayoría absoluta requerida, quedaba bloqueado el proceso autonómico andaluz a través de la vía del artículo 151.

Ante esta situación de hecho, la única alternativa que restaba para acceder al grado de autonomía pretendido por las fuerzas políticas andaluzas era la de la reforma de la LOR, pues ya vimos que la utilización de la propuesta MARTÍN VILLA violenta claramente el texto constitucional.

En este sentido, las proposiciones de ley del PSA, PSOE, PCA y CLAVERO ARÉVALO, entendían que, dado que la Constitución se remitía a la LOR para que ésta definiera los términos en que hubiera de producirse la ratificación, lo que constitucionalmente cabría hacer era modificar estos términos.

Esencialmente, como se desprende de lo expuesto en el punto 3 del apartado III de este mismo trabajo, la propuesta de modificación de la LOR consistía en autorizar, bajo determinadas condiciones, la repetición del referéndum en las provincias en que éste hubiese fracasado.

No cabe duda que, según la interpretación antes expuesta de los requisitos de la iniciativa del artículo 151, esta solución era la única que respetaba el texto constitucional. En efecto, la Constitución sólo exige, siguiendo la interpretación indicada, que la iniciativa sea ratificada por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, mientras que los términos en que dicha ratificación se obtenga se remite a una regulación que debe establecerse en la LOR. Debido a esta amplia remisión, en la LOR podía establecerse el modo de obtención de tal mayoría de electores, y, dentro de las distintas modalidades, una podía ser la repetición del *referéndum* si no se hubiese alcanzado la mayoría absoluta. Es decir, que, en definitiva, se respetaba lo que se entendía

esencial en la cumplimentación de los requisitos de iniciativa: que todas las provincias se manifestasen favorablemente por mayoría absoluta de su electorado.

Esta interpretación se apoya en el dato de que el artículo 151 no contiene ninguna cláusula de penalización que someta al transcurso de un cierto plazo la repetición del proceso de iniciativa autonómica, mientras que dicha cláusula sí que aparece en el artículo 143.

La LOR, que extiende esta cláusula de penalización al proceso autonómico regulado en el artículo 151, es en este punto de dudosa constitucionalidad al establecer restricciones adicionales no queridas por la Constitución. Unase a ello que los especiales requisitos de esta modalidad de iniciativa autonómica refuerzan una oposición a dicha extensión analógica.

Sin embargo, debido a la actitud política de UCD, se rechazaron en las Cortes estas proposiciones de reforma de la LOR, porque no se admitía bajo ningún concepto la repetición del *referéndum* en Almería (16). Así se llegará, tras un extenso período de negociaciones, a una fórmula que no contempla la repetición del *referéndum* en las provincias donde hubiese fracasado previamente. Es decir, que se vulnera abiertamente lo que desde un principio se considera esencial en la interpretación del artículo 151: que todas las provincias se manifestasen favorablemente, por mayoría absoluta de su electorado. Ahora, en cambio, puede prescindirse de las provincias en que no se hubiese obtenido dicha mayoría absoluta, continuando las restantes el proceso autonómico a condición de que en todo el territorio consultado resultase de forma global un voto afirmativo por la mayoría absoluta de todo el electorado.

Dejemos ahora la otra parte de la actual reforma del artículo 8.º, 4, de la LOR, relativo a la incorporación de las provincias en que hubiese fracasado el *referéndum* al proceso autonómico, que será analizada a continuación, y centrémonos en esta primera reforma.

Pues bien, en este sentido hay que señalar que no es acorde con la

(16) Así, el presidente de la UCD andaluza, tras el rechazo de las proposiciones de Ley de reforma de la LOR, declaraba: «Por mi parte, no tendría inconveniente en aceptar la vía del 151, pero siempre que no se plantee la necesidad de repetir el referéndum en Almería» («El País» de 14 de junio de 1980), también que en este tema se observa, sin embargo, una cierta incoherencia dentro del PSOE, recordemos que la Junta rechazó en su momento la propuesta del PSA de reforma de la LOR para que fuera posible la repetición del referéndum en Almería y que Alfonso GUERRA, al ilustrar la política de su partido, criticó las tesis del PSA, declarándolas claramente anticonstitucionales y aduciendo que la actitud del PSA «sólo podía derivarse de la ignorancia o de la demagogia» («El País» de 19 de abril de 1980).

Constitución el mecanismo de prescindir de las provincias que no hubiesen ratificado la iniciativa y que el resto continúe el proceso autonómico.

Existe, a mi juicio, una razón de gran peso para negar esta posibilidad, y ésta consiste en tener en cuenta que, de forma expresa, la Constitución ya ha previsto este mecanismo para otro supuesto concreto: el contemplado en el número 3 del propio artículo 151, con relación al fracaso en una o varias provincias del referéndum de aprobación del proyecto de Estatuto y, en cambio, no lo ha dispuesto para los *referéndums* de ratificación de la iniciativa. Junto a este argumento se sitúa el ya señalado anteriormente, relativo a la vulneración del principio interpretativo del artículo 151, que no había sido puesto en discusión: todas las provincias deben ratificar la iniciativa por mayoría absoluta de votos definitivos de sus electores en cada una de ellas.

3. *La Ley orgánica de sustitución de la iniciativa autonómica prevista en la reforma de la LOR.*

La reforma de la LOR en el último párrafo del apartado cuarto de su artículo 8.º dispone:

«Previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior.»

En virtud de dicha reforma se aprobó la Ley orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica. En el artículo único de la misma dice:

«... las Cortes Generales, por los motivos de interés nacional a los que se refiere el título VIII de la Constitución, declaran sustituida en esta provincia la iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución».

En el análisis de la naturaleza de la figura normativa que acabamos de exponer, se plantea inmediatamente una disyuntiva: a) es-

tamos ante un supuesto de aplicación del artículo 144, c), o b) nos encontramos con un nuevo tipo de ley orgánica creado, a su vez, por otra ley orgánica.

En mi opinión, aunque se ha querido solapar su plasmación normativa, sólo podemos plantearnos el que se haya querido acudir a una aplicación extensiva del artículo 144, c). Así lo demuestra, primero, la evolución de los acuerdos políticos que hemos visto en otro lugar anterior; segundo, la referencia que en la propia Ley orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución de la iniciativa, hace a los «motivos de interés nacional» a los que se refiere el título VIII, referencia que sólo aparece en el artículo 144, y tercero, porque las Cortes Generales carecen de la potestad de crear un nuevo tipo de ley orgánica, ya que el artículo 81 de la Constitución establece la lista de dichas materias. Constituiría, pues, una grave violación del texto constitucional considerar que estamos ante un nuevo tipo de ley orgánica, además de que, admitiéndolo se estaría abriendo una vía cuya gravedad a nadie se le oculta, dado el carácter de «congelación» normativa que supone el aplicar la regulación por ley orgánica a nuevas materias de Ordenamiento (17).

Nos queda, pues, analizar si es posible una aplicación extensiva del artículo 144, c), para sustituir la iniciativa autonómica a los efectos previstos en el artículo 151.

Desde un punto de vista formal no parece posible. En efecto, la dicción del artículo 144, c), es clara: sustituir la iniciativa a que se refiere el apartado 2 del artículo 143 (18). La dificultad de esta aplicación extensiva estriba en el propio carácter excepcional del artículo 144, c), y esta excepción se refiere a un caso muy determinado: el artículo 143, 2.

En tales circunstancias, una aplicación analógica de este mecanismo de sustitución de la iniciativa autonómica sólo podría justificarse demostrando previamente que existe una identidad entre los supuestos del artículo 143, 2, y del artículo 151, 1, lo cual no parece que sea posible.

(17) Véase en este sentido, recientemente, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la Constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981, especialmente pp. 31 a 39.

(18) Este es el criterio interpretativo de la generalidad de la doctrina. Así, ALZAGA, *Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pp. 842 a 845, trata conjuntamente la interpretación de estos dos artículos 143 y 144 como preceptos enlazados. Igual referencia se observa en ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 1565, y recientemente en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre las autonomías*, *op. cit.*, página 60.

En efecto, no son las mismas Corporaciones locales las exigidas en el artículo 143 para iniciar el proceso autonómico (Diputaciones y 2/3 de los municipios) que las requeridas en el artículo 151, 1 (Diputaciones y 3/4 de los municipios). Además, el propio artículo 151 está concebido como un procedimiento extraordinario de acceso a la autonomía.

Pero, a mi juicio, el dato más importante que hay que tener en cuenta para rechazar esta interpretación extensiva es el hecho de que la sustitución prevista en el artículo 144, c), se refiere a la de la voluntad de *órganos del aparato* político-administrativo, mientras que lo que se realiza por la ley orgánica referida a la iniciativa de la provincia de Almería, es una sustitución de la voluntad de la *comunidad* política. Esto supone un salto cualitativo muy difícil de superar. Precisamente esta es una de las diferencias esenciales de los procesos autonómicos del artículo 143 y del artículo 151. En el primero, tanto la iniciativa como la elaboración y aprobación del Estatuto quedan en manos del Estado-aparato (19). En cambio, en el segundo, se quiere por la Constitución que la comunidad ratifique, mediante un juicio político distinto del que en su día emitió sobre el carácter representativo del aparato, la iniciativa tomada por los órganos político-administrativos, y, posteriormente, también el texto del Estatuto a aplicarse en su territorio requerirá que sea definitivamente aprobado por la comunidad afectada.

V. CONCLUSIONES

Al principio se decía que nuestro título VIII hace que el período constituyente se prolongue hasta la plena estructuración del llamado Estado de las Autonomías y que, en este marco, resultaba excesivamente pretencioso eliminar la influencia de los procesos políticos sobre las construcciones jurídicas. También es cierto que el Derecho es un instrumento más de la acción política, pero ello no implica que la instancia política pueda actuar al margen de los cauces jurídicos que ella misma ha dispuesto anteriormente. Si el Derecho se sitúa siempre a la retaguardia de los procesos sociales, es por el carácter de estabilidad y permanencia a que tiende la norma, es decir,

(19) Sobre el tema del Estado-aparato, Estado-comunidad, véase GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1970, pp. 98 y ss.

el Derecho es un instrumento, sí, pero toda herramienta que se utiliza mal y caprichosamente acaba quebrando con el tiempo.

Aquí no se pone en duda la legitimidad del proceso político andaluz, sino la coherencia de los aparatos de poder para dar un cauce adecuado a la autonomía andaluza. Así hemos visto cómo el Gobierno obstaculiza de mil formas toda la campaña del referéndum y cómo, pese a ello, se producen unos resultados sorprendentes en favor del proceso autonómico, superiores a los de cualquier otro proceso político de descentralización. Ante estos hechos se observa que la Constitución impone unos límites estrictos y que hay que variar las condiciones de refrendo de la iniciativa autonómica. Lo más lógico sería haber acudido a una reforma constitucional, pero políticamente se estima que no es conveniente. Entonces se intenta una reforma de la LOR acorde con la Constitución, que tampoco prospera por negarse el Gobierno a que se repita el referéndum en Almería. Y, finalmente, claro, se quiere conciliar lo inconciliable y se prescinde de respetar el artículo 151 y no se convoca referéndum alguno en Almería. Todo ello, como señala también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, desde una óptica muy próxima, «por acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas, que por lo que se ve, no admiten otra norma constitucional que su cambiante voluntad» (20).

Estamos, pues, ante una situación extremadamente delicada. No cabe duda de que se han modificado las condiciones de acceso a la autonomía a través del artículo 151 sin tener en cuenta el mecanismo de reforma constitucional establecido en el artículo 167. También es cierto, no obstante, que esta modificación se ha efectuado mediante un acuerdo entre fuerzas políticas holgadamente suficientes para poner en marcha tal reforma constitucional.

Sin embargo, no puede ser recomendable la utilización de estos procedimientos de legitimidad material, debido a las impugnaciones de orden jurisdiccional que pudieran ser formuladas.

Cabe adelantar que, en relación al caso andaluz, se ha producido una primera sanación de estas irregularidades al no ser interpuesto, por los órganos legitimados para ello, el recurso directo de constitucionalidad contra las leyes orgánicas de referéndum y de sustitución de la iniciativa autonómica en Almería.

Tampoco son ya posibles los recursos indirectos de constitucionalidad por haber transcurrido los plazos establecidos para ello y

(20) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 25.

existir consentimiento del acto invalidable, no pudiendo acudir a la vía de la nulidad de pleno derecho del artículo 109 LPA debido a la dificultad de montar un recurso por incompetencia manifiesta en este caso.

En efecto, un primer acto administrativo presente en el proceso de acceso a la autonomía lo constituye la proclamación de los resultados del referéndum de iniciativa. Pero cuando ello tuvo lugar no habían sido aprobadas las leyes orgánicas antes mencionadas, por lo que no cabría hacer ninguna alegación de inconstitucionalidad.

En segundo lugar podría haberse planteado la impugnación de inconstitucionalidad con motivo del acto de convocatoria de la Asamblea de parlamentarios encargada de la redacción del proyecto de Estatuto, ya que tal acto está basado en la constatación de que se han cumplido los requisitos de iniciativa del artículo 151, 1. Ciertamente hubieran estado legitimados para ello cualquiera de los diputados o senadores de las provincias andaluzas con ocasión del Real Decreto 242/1981, de 24 de febrero, que procedía a dicha convocatoria.

Finalmente quedaba la vía de la impugnación del resultado del referéndum de ratificación del proyecto de Estatuto por haberse celebrado éste incumpliendo los requisitos previos de iniciativa exigidos por la Constitución.

Ninguno de estos mecanismos ha sido utilizado y, por ello, se ha producido lo que podrían denominarse «actos constitucionales consentidos». Sin embargo, no deja de ser jurídicamente cuestionable esta vía indirecta de reforma constitucional que sólo cabe considerar consolidada por la excepcional aplicación del artículo 151 para canalizar el acceso de parte del territorio nacional a un régimen de autogobierno, y ello debido al abandono de la misma por el resto de los territorios en vías de acceso a la autonomía.

Curiosamente, el resultado final al que se ha llegado no es otro que el que pretendía el PSA cuando propuso en su día incluir en el texto constitucional una nueva disposición transitoria que expresamente admitiese la ratificación de la iniciativa autonómica andaluza en los términos previstos en el artículo 151, 1.

Cuando antes me refería a la prolongación del período constituyente hasta la plena configuración del Estado de las Autonomías, quería señalar la frescura de las paredes del edificio constitucional basado en la democracia y el pluralismo. Esperemos que el caso andaluz sea una de esas grietas exteriores que indican el asentamiento de los cimientos de nuestra Constitución.

JURISPRUDENCIA

