

I

CRONICA PARLAMENTARIA

«Among the numerous advantages promised by a well-constructed Union, none deserves to be more accurately developed than its tendency to break and control the violence of faction.»

MADISON

La presente crónica parlamentaria, de conformidad con el carácter monográfico del número de la Revista en que se publica, está dedicada a exponer la actividad desarrollada por las Cámaras en materia de comunidades autónomas, intención que ya se anunció en la crónica precedente. Apenas hay que indicar que tal actividad ha girado fundamentalmente en torno a la elaboración de los Estatutos de autonomía para el País Vasco, de Cataluña y para Galicia, cuyo significado es crucial para el futuro y efectividad de las nacionalidades y regiones y de la propia Constitución española que las promueve.

No cabe ocultar la dificultad de llevar a cabo un expresivo relato en materia tan delicada, no sólo en cuanto es preciso contemplar lo acaecido durante un año que transcurre entre el 29 de diciembre de 1978 y finales de 1979, sino por la necesidad de tener en cuenta circunstancias como las siguientes: los trabajos de las ponencias mixtas elaboradoras de los estatutos de autonomía carecen de publicidad, como es lógico que suceda con la actividad de los órganos preparatorios de decisiones, si bien, como ha sucedido en los proyectos vasco y catalán, cuando el informe resuelve todas las discrepancias institucionales, a la Comisión no le queda deliberar sobre lo mollar de los problemas, sino la sencilla tarea de rechazar motivos de desacuerdo con muy minoritario apoyo, con lo cual la información disponible es de significado muy marginal; la dificultad de enmarcar el proceso autonómico en los prolijos y, con frecuencia, confusos cauces del Título VIII de la Constitución; la ausencia de un criterio cabal acerca del funcionamiento del principio de jerarquía normativa, solamente mencionado en el artículo 9.º 3 de la Constitución, indispen-

sable para conocer la coherencia de una intrincada tipología que comprende, como disposiciones con fuerza de ley, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, los estatutos de autonomía, las leyes-marco, las leyes estatales para armonizar disposiciones de las comunidades autónomas y las leyes de comunidad autónoma, como mínimo, sin entrar en los actos legislativos procedentes del Gobierno ni en el ámbito de los tratados internacionales; y, en fin, por destacar sólo lo más visible del iceberg, la falta de certeza en tales condiciones respecto del alcance de la asunción de competencias por las comunidades autónomas en relación con las propias del Estado o las competencias de las demás comunidades autónomas que se vayan creando.

1. INTRODUCCION

Son tres las áreas a considerar en este apartado para poner de relieve el panorama que hay que afrontar. En primer término, las prácticas a que ha dado lugar el tema de las autonomías territoriales en las Cortes de acuerdo con la Constitución, como simple enunciación que será objeto de posterior desarrollo a lo largo de la crónica. En segundo lugar, una referencia al marco constitucional de las autonomías, única manera de disponer de un punto de referencia más o menos seguro, dadas las incertidumbres en que a veces ha incurrido el poder constituyente, donde instalar las actividades parlamentarias desplegadas. Por último, una alusión al parlamento foral de Navarra, ya en funcionamiento, que, aun cuando no ha originado actividad alguna en las Cortes, completa el horizonte autonómico.

A) *Prácticas aplicativas de la Constitución en la materia*

El 29 de diciembre de 1978 se publica y entra en vigor la Constitución española. Ese mismo día se ponen en marcha, al amparo de la disposición transitoria segunda de la propia Constitución, dos iniciativas autonómicas, la vasca y la catalana, que adquieren estado parlamentario mediante la presentación ante el Congreso, por el orden indicado, de los correspondientes proyectos de Estatuto. Por Decreto de la misma fecha se procede por el Gobierno a la disolución de las Cortes Generales y a la convocatoria de elecciones generales, que se celebran el 1 de marzo de 1979 y se constituyen a partir del día 23 del mismo mes. Los proyectos de Estatuto había que entenderlos caducados, como efecto automático de la terminación de la legislatura constituyente, por lo que fue preciso que las respectivas asambleas de los nuevos parlamentarios del País Vasco y de Cataluña procedieran a presentar de nuevo o a ratificar la presentación de los correspondientes proyectos de Estatuto; efectivamente, se hizo así a finales de marzo respecto del Estatuto de Guernica y en abril respecto del de Cataluña.

En julio se presentaría el proyecto de Estatuto para Galicia.

Junto a estos proyectos autonómicos particulares, se iban produciendo en el plano normativo nuevos proyectos de carácter general atinentes a las autonomías: proyectos de ley orgánica de policías y de financiación de las comunidades autónomas en el mes de julio, proposición de ley del Senado sobre fondo de acción urgente para compensar los desequilibrios regionales un mes antes e incorporado finalmente a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979, así como ya en noviembre proyecto de ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum establecidas en la Constitución.

Por otra parte, la tramitación de los proyectos de estatuto requería fijar previamente el cauce parlamentario oportuno, lógicamente no previsto en el Reglamento

provisional del Congreso, lo cual se llevó a cabo estableciendo una Normas reglamentarias sobre elaboración de Estatutos de autonomía, aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de 30 y 31 de mayo.

Como actividades de carácter no normativo, esto es, de significado financiero y de control del liderazgo del ejecutivo en materia de autonomías territoriales, dos fueron los temas en que se centraron: los desequilibrios territoriales, objeto de un debate general en el Congreso y de una moción en el Senado, y el proceso autonómico de Andalucía, que a finales de noviembre y principios de diciembre fue tema de dos interpelaciones y una proposición no de ley presentadas ante el Congreso.

Antes de entrar en la consideración pormenorizada de cada una de las actividades reseñadas, se exponen en el apartado siguiente determinados principios y preceptos de la Constitución que ilustran sobre el marco en que aquellas actividades se inscriben.

B) Aspectos generales de las autonomías territoriales en la Constitución

a) Los principios informadores del sistema de autonomías para el reparto de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas son en esencia la solidaridad, la prohibición de privilegios y la garantía de la igualdad de derechos de los españoles. La solidaridad entre las diversas partes del territorio español se invoca en la Constitución para que se alcance un equilibrio económico justo entre ellas, a cuyo fin habrá de servir el fondo de compensación interterritorial con destino a gastos de inversión a distribuir por las Cortes entre las comunidades autónomas y las provincias en su caso (artículos 2.º, 131.8 y 152.2). La prohibición de privilegios del artículo 138.2 de la propia Constitución atiende a que las diferencias entre los estatutos de las diferentes comunidades autónomas no impliquen en ningún caso ventajas discriminatorias económicas o sociales. En fin, la garantía constitucional de la igualdad de derechos de los españoles encuentra su expresión en el artículo 139, que dispone que los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, sin que ninguna autoridad pueda adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Este es el entramado principal en el que han de hallar acomodo las diferentes comunidades autónomas por imperativo constitucional, una vez adoptada la decisión política fundamental o existencial por el poder constituyente de posibilitar la creación de comunidades autónomas (art. 2.º del título preliminar). Las distinciones entre nacionalidad y región, entre diferencia y discriminación, entre solidaridad y uniformidad o entre libertad y privilegio, constituyen otras tantas cuestiones que hay que reducir a coherencia y armonía, de manera que el derecho o la posibilidad de ser diferente y que el deber y la obligación de ser igual se produzcan con arreglo a unos criterios de justicia desde luego no incompatibles con la existencia de ámbitos de autodeterminación individual o de grupos, como corresponde a la dignidad de la persona. El proceso autonómico no sólo compromete esos conceptos y criterios, sino también los considerados como más asentados y firmes de pueblo, nación o soberanía, que precisan una reelaboración porque, de la misma manera que la separación de poderes no ponía en tela de juicio la unidad del Estado, la distribución territorial del poder ajusta las competencias entre los gobernantes sin romper el Estado.

b) *Vías de acceso a la autonomía.* Aquí, como en el terreno de las competencias susceptibles de ser asumidas por las comunidades autónomas, se pone de relieve la prolijidad del capítulo III del título VIII de la Constitución. Existen dos

categorías de procedimientos para adquirir la condición de comunidad autónoma: los procedimientos inspirados en la espontánea iniciativa de los interesados en formar una comunidad autónoma, que comprende tres cauces diferenciados con esferas de autogobierno más o menos amplias, cauces que se vinculan respectivamente a los artículos 143, 151 y disposición transitoria 2.^a en relación con el número 2 del artículo 151; y procedimientos no espontáneos o adoptados a iniciativa de las Cortes Generales, recogidos a su vez en las tres versiones que establece el artículo 144. Los procedimientos llamados espontáneos han de adoptarse por provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, por territorios insulares o por provincias con entidad regional histórica, correspondiendo la iniciativa a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla, requisitos a cumplir en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto, con lo cual la iniciativa que no prospere sólo podrá reiterarse transcurridos cinco años (supuesto del art. 143); o bien, en los mismos términos, pero adoptando la iniciativa, además por las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas parte de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica (supuesto del art. 151.1); o bien, en condiciones diferentes basadas en la historia, adoptándose la iniciativa por los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con provisionales regímenes de autonomía, mediante el acuerdo por mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno, de manera que el proyecto de Estatuto se elabora de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 a convocatoria del órgano colegiado preautonómico (supuesto de la disposición transitoria 2.^a). El ritmo lento del primer supuesto contrasta con el ritmo rápido del segundo y, en especial, con el vertiginoso, sólo aplicable a Cataluña, al País Vasco y a Galicia, del tercer y último supuesto de iniciativa espontánea para tener acceso a la condición de comunidad autónoma; a ello hay que añadir el diferente grado de autonomía que se adquiere en función de las competencias susceptibles de ser asumidas, menores en el primer supuesto de los señalados y mayores en los dos últimos supuestos, lo cual, prescindiendo de otras razones culturales o históricas, es lo que jurídicamente marca la diferencia entre las nacionalidades y regiones o, por emplear los términos de las deliberaciones constitucionales, entre las autonomías de primera y las autonomías de segunda, sin perjuicio de recordar que el legislador constitucional permite en el artículo 148.2 a las autonomías de segunda salvar el espacio que las separa de las autonomías de primera, una vez transcurridos cinco años desde su constitución como comunidad autónoma.

Considerando la segunda categoría de procedimientos, los llamados de iniciativa no espontánea, son tres los supuestos en que las Cortes Generales pueden adoptar la iniciativa mediante la aprobación de la correspondiente ley orgánica, siguiendo por lo demás la tramitación prevista en el artículo 143, considerado éste el cauce común o normal de acceso a la autonomía: para autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia [supuesto *a*) del art. 144]; para autorizar o acordar un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial [supuesto *b*) del artículo 144]; o, en fin, para sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143 [supuesto *c*) del art. 144]. Dada la evolución de las preautonomías, son, en principio, los casos, respectivamente, de

Madrid, de Ceuta y de Melilla, sin que pueda proporcionarse un ejemplo para el último de los supuestos.

Mientras el País Vasco, Cataluña y Galicia se han adherido al procedimiento más vertiginoso, el procedimiento rápido, siempre dentro del campo de las iniciativas espontáneas, es el que se ha venido siguiendo por las ocho provincias andaluzas, de una parte, y, de otra, por las tres aragonesas, según consta en las deliberaciones parlamentarias.

La abigarrada exposición anterior, que ateniéndose con rigor a la letra constitucional sólo ha tratado de racionalizar en categorías las iniciativas autonómicas posibles, no recoge toda la frondosidad procedimental que puede darse en la tramitación de los estatutos, como norma básica y necesaria para la existencia y formación de una comunidad autónoma; concretamente, los proyectos de estatuto se elaboran por órganos diferentes según la vía de iniciativa elegida: en los diferentes supuestos que se reconducen al artículo 143, es competente para elaborar el proyecto de estatuto una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas, habiéndose de elevar a las Cortes para su tramitación como ley (art. 146), que habrá de aprobarse como ley orgánica (art. 147.3); en los supuestos del artículo 151.1 y disposición transitoria 2.^a, corresponde al Gobierno convocar a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder (en realidad, *tener acceso*, con lenguaje más depurado) al autogobierno, los cuales se constituyen en asamblea a los solos efectos de elaborar el proyecto de estatuto por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, que sigue un procedimiento especial de tramitación, señalado en el artículo 151.2, primero ante la Comisión constitucional del Congreso, después de aprobación por referéndum en las poblaciones interesadas, a continuación mediante un voto de ratificación del Congreso y del Senado y, para terminar, la sanción y promulgación reales con el carácter de ley. Este último procedimiento ha sido observado para los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* el 22 de diciembre de 1979 como leyes orgánicas.

Bosquejado el procedimiento, múltiple, como se ha visto, para alcanzar la autonomía, es ineludible hacer referencia a la cuestión más ardua siempre que se trata de la distribución territorial del poder: el reparto de competencias.

c) El reparto de competencias no responde en la Constitución a unos criterios uniformes ni sistemáticos, de modo que sería posible concebir que, erigido todo el territorio en las respectivas comunidades autónomas, cada una de éstas gozara de poderes y de facultades administrativas muy diferentes. Se está bien lejos de las técnicas usuales en los Estados de estructura federal, consistentes bien en determinar las competencias del centro remitiendo las demás a la periferia, bien en establecer las funciones de la periferia sobreentendiendo que el resto compete a las instituciones centrales, sin perjuicio de la necesidad de recurrir a las llamadas competencias implícitas para las materias indeterminadas que ponen en entredicho la armonía del sistema o suscitan fricciones o bloqueos del poder. A semejanza de la Segunda República, no estamos ante un Estado autonómico, sino ante un Estado *autonomizable*, sobre la base de un sistema de listas múltiples, una de materias en todo caso asumibles a la constitución de cualquier comunidad autónoma (artículo 148.1), otra de materias de la exclusiva competencia del Estado (art. 149.1), a lo que hay que añadir el régimen de las materias residuales no listadas (artículo 149.3). Sin embargo, existe un elemento de duda de gran trascendencia con motivo del precepto que se contiene en el número 2 del artículo 148, en relación con el número 1 del artículo 151 de la Constitución. En virtud del primero, *transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido*

en el artículo 149; en virtud del segundo, se permite prescindir del plazo de cinco años en el supuesto de los procesos autonómicos llamados rápido y acelerado, con lo que las Comunidades autónomas resultantes podrán verse investidas de atribuciones contenidas dentro del marco establecido en el artículo 149, el cual, de manera paradójica, determina las competencias exclusivas del Estado. Ahora bien, estando claro lo dicho por el legislador constituyente, no lo están tanto sus consecuencias, porque si se admite que las Comunidades autónomas pueden penetrar en el marco competencial del artículo 149, tales competencias no sólo dejan de ser *exclusivas* del Estado, sino que carecen de sentido las previsiones del artículo 150.2 sobre transferencia o delegación de las mismas en las Comunidades autónomas. Se intuye, como conclusión, que el legislador constitucional adoptó una desafortunada expresión, llegando a decir con las palabras *dentro del marco establecido en el artículo 149* exactamente lo contrario de lo que quiso afirmar, esto es, *fuera de tal marco o, al menos, sin invadir las competencias exclusivas del Estado*. La referencia del artículo 150.2 a las facultades en materia de titularidad estatal *que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*, invoca, a contrario sensu, que existen competencias estatales por naturaleza, todo lo cual opera en sentido favorable a la interpretación antes expresada. Por añadidura, el texto de los Estatutos para el País Vasco, de Cataluña y para Galicia parece atenerse a este mismo criterio (por ejemplo, en el primero de estos Estatutos desapareció determinado precepto del anteproyecto en cuya virtud todos los poderes del País Vasco emanaban del pueblo); pero ni aun esto puede sostenerse de modo categórico si se toman en consideración algunos elementos, como ocurre en la distinción implícita en el Estatuto de Cataluña entre competencias exclusivas y competencias plenas (cfr. arts. 9.º y 15).

Las competencias, por otra parte, se desempeñan por órganos, de manera que las mismas habrán de distribuirse entre los diferentes centros de imputación de que se componga cada comunidad autónoma. A este respecto hay que hacer notar que la Constitución guarda completo silencio, es decir, nada prevé sobre la estructura orgánica de las comunidades autónomas de iniciativa no espontánea (art. 144) ni de las surgidas espontáneamente por el procedimiento normal que se ha llamado lento (art. 143), a no ser que se mencione el muy vacío precepto de que su organización debe contenerse en los Estatutos (art. 147.2.c). Sólo formula un cuadro institucional básico para las comunidades autónomas nacidas por la vía rápida del artículo 151.1 o por la vía acelerada de la disposición transitoria 2.ª, las cuales habrán de contar con una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, con un consejo de gobierno dotado de funciones ejecutivas y administrativas, así como con un presidente elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la comunidad y la ordinaria del Estado en aquella, aspecto éste que se presta a reparos de articulación con el delegado nombrado por el Gobierno, según el artículo 154, para dirigir la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y coordinarla, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad; en fin, un tribunal superior de justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma (art. 152.1).

d) *El problema de la jerarquía de las fuentes* en relación con las comunidades autónomas origina una intrincada problemática en la Constitución, que es de temer no pueda resolverse en sus líneas maestras hasta contar con pronunciamientos decantados del Tribunal Constitucional, constituido así en legislador constituyente.

Como criterios constitucionales explícitos hay que tener en cuenta los siguientes: la primacía jurídicamente incondicionada de la Constitución (art. 9.º 1); la prioridad de los tratados internacionales válidamente celebrados que, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno y sólo pueden

ser derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de derecho internacional (art. 96); el carácter de ley orgánica de las disposiciones aprobatorias de los Estatutos de cada comunidad autónoma (art. 147.3 en relación con el art. 81); la modificación de los Estatutos de autonomía mediante el procedimiento establecido en los mismos (artículos 147.3 y 152.3); y la posibilidad de que el Estado dicte leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general, correspondiendo a las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad (art. 150.3).

Con arreglo a estos criterios, cabría hacer una comprometida aproximación provisional a las fuentes jurídicas de las normas de aplicación en cada territorio constituido en comunidad autónoma, fuentes que se ordenarían con arreglo a los siguientes escalones de mayor a menor rango normativo:

1) Constitución.
2) Tratados internacionales válidamente celebrados y publicados de manera oficial en España.

3) Leyes orgánicas que, de conformidad con el principio de que las leyes orgánicas especialísimas prevalecen sobre las especiales y éstas sobre las generales, se atenderían a su vez al siguiente orden: leyes de armonización adoptadas como consecuencia de la apreciación de su necesidad en los términos del artículo 150.3; Estatutos de cada comunidad autónoma de acuerdo con su respectivo ámbito territorial y material de competencias (arts. 147.3 y 152.3); y leyes orgánicas generales dentro de su correspondiente ámbito de aplicación (art. 81).

4) Leyes ordinarias con atenuamiento a los mismos principios de especialidad: disposiciones legislativas de las comunidades autónomas en la esfera de su competencia estatutaria o determinada por leyes-marco estatales (art. 150.1) u otras leyes de delegación (art. 150.2); y leyes ordinarias del Estado, decretos legislativos y decretos-ley, no pudiendo afectar estos dos últimos tipos a los Estatutos de autonomía (art. 82.1 en relación con el 81 y art. 86.1).

5) Reglamentos administrativos con respecto de idéntico principio de especialidad.

La interpretación y aplicación de las diversas fuentes del ordenamiento habrá de ser coherente con los principios de solidaridad, prohibición de privilegios e igualdad de todos los españoles ante la ley, teniendo además en cuenta que corresponden al Estado las competencias no asumidas expresamente por las comunidades autónomas, así como que el derecho del Estado es en todo caso supletorio (art. 149.3).

e) De la norma al Derecho vivo. Quizá es oportuno recordar algunas comprobaciones obvias antes de terminar este apartado, con el fin instrumental de fijar el panorama en el que están llamadas a incardinarse las comunidades autónomas.

La norma no es el derecho, ni siquiera el ordenamiento jurídico es el derecho. Sólo la relación entre la realidad y la norma producen el derecho, que tampoco es la vida misma, sino el cauce por donde la vida social discurre. Por ello el derecho se presenta como una normatividad normalizada o como una normalidad normativizada, lo cual induce a concretar cuál es la realidad de las de las comunidades autónomas emergentes en la actualidad y cuáles son las normas relativas a ellas.

La realidad exige tener en cuenta los siguientes factores:

1) La inexistencia actual de comunidades autónomas, salvo el caso foral no autonómico de Navarra, objeto de una alusión posterior que se estima indispensable.

2) La decisión política fundamental, contenida en los artículos 2.º y 143 a 158 de la Constitución, de establecer una nueva distribución territorial del poder de carácter apócrifo, pues si bien comporta el abandono del Estado unitario centralizado de cuño napoleónico, no se acomoda al esquema del Estado federal, con lo que ha de librar su lucha en el terreno todavía experimental del regionalismo, que es una de las pocas originalidades aportadas por el constitucionalismo español al repertorio de técnicas del derecho comparado. La decisión constitucional en esta materia, mucho más que una norma de directa aplicación, es un acto de voluntad a desarrollar por vía normativa y, finalmente, a aplicar. El meollo de la decisión reside en el modo en que se opere el reparto de competencias y de medios económicos entre el Estado, las comunidades autónomas y las demás corporaciones locales cuya autonomía proclama la Constitución (art. 137).

3) La permanencia de las provincias es un dato a tener muy en cuenta, por lo que supone de acumulación de estructuras administrativas, concebida la provincia como *entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado* (art. 141.1).

4) Ello se complementa con la ya citada previsión de un delegado, nombrado por el Gobierno, para dirigir la administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y para coordinarla, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad (art. 154).

5) Existen, en cambio, trece entes preautonómicos, nacidos entre el último trimestre de 1977 y 1978 por la en este caso sorprendente vía de los decretos-ley, abocados a su transformación en otras tantas comunidades: Cataluña y País Vasco con Estatutos definitivamente aprobados; Galicia, con un proyecto pendiente de referéndum de la población afectada; Andalucía, a la espera de ver o no ratificada la iniciativa por la vía del art. 151.1; Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Murcia y País Valenciano. Por el contrario, queda fuera de los regímenes preautonómicos, con trazas de seguir en igual situación respecto de las autonomías, el territorio de la provincia de Madrid; en el mismo caso se encuentran Ceuta y Melilla. Las comisiones mixtas para la transferencia de competencias del Estado a los entes preautonómicos no han dado cima en ningún caso a su cometido y hacen presagiar que la formación de las comunidades autónomas encuentren las dificultades principales en el propio tema de las competencias, en la carencia o insuficiencia de recursos económicos y en la ausencia de una administración a su servicio que corre el peligro de ser improvisada y, consecuentemente, poco eficiente, aparte de la nada desdeñable cuestión de interés público general de proceder de tal forma que se ponga freno al crecimiento injustificado de la burocracia.

Por lo que se refiere a las normas sobre comunidades autónomas, ofrecen dos características dignas de mención:

1) Son normas muy limitadas en número por ahora, pues, aparte de los Estatutos para el País Vasco y de Cataluña, ya en vigor, sólo se ha aprobado la ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, que afecta en gran medida a las comunidades autónomas. En los primeros pasos de su elaboración se hallan los proyectos de ley orgánica de policías y de financiación de las comunidades autonómicas.

2) Se trata en todo caso de normas orgánicas, cuyo objeto es regular instituciones y determinar competencias de las comunidades, necesitadas, por tanto, de desarrollo legislativo y reglamentario, de manera que su aplicación consiste más bien en posibilitar la creación de órganos y la emanación de nuevas normas de

aproximación a la realidad que regir relaciones jurídicas concretas nacidas a su amparo.

La realidad de las comunidades autónomas como un sistema jurídico vivido precisa seguramente de algún tiempo previo de desarrollo legislativo y de aclimatación, lo cual no debe resultar extraño si se repara en el principal antecedente del sistema, inspirado directamente en la actual Constitución italiana de 1947, que ha debido esperar hasta 1970, quizá demasiado, a fin de encontrar el impulso legislativo necesario para comenzar a su implantación. La dinámica política española se muestra dotada de un ritmo político más vivaz, pero habrá de medir sus fuerzas con prudencia para salvaguardar la viabilidad de una innovación tan básica que probablemente en ella se juega la perduración o no de la Constitución española de 1978.

C) *El caso singular del parlamento foral de Navarra*

Con pie en el artículo 36 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales, se ha producido el *amejoramiento* del tradicional régimen territorial de autonomía de Navarra mediante la creación de un Parlamento Foral, creación adoptada por el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero. Esta disposición, concebida como un *amejoramiento* o actualización del régimen foral navarro en su aspecto institucional, contiene una cláusula de promulgación digna de ser recogida: *... de conformidad con la Diputación Foral de Navarra, según Acuerdo de 19 de enero de 1979, a propuesta del ministro del Interior, y previa deliberación en Consejo de Ministros en su reunión del día 26 de enero de 1979, dispongo...* Esta fórmula, de acuerdo con la exposición de motivos, se explica conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 e impide que el Real Decreto sea modificado sin observar el procedimiento seguido para su aprobación.

El Parlamento Foral Navarro, compuesto de 70 miembros elegidos a través de las Merindades históricas con arreglo a criterios de representación proporcional y por sufragio universal, asume las competencias hasta ahora ejercidas por el Consejo Foral, y en especial le corresponde aprobar: las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral; los presupuestos y rendición anual de cuentas; la emisión de deuda y empréstitos; las normas relativas al régimen fiscal de Navarra, los pactos o convenios que haya de formalizar la Diputación Foral con el Estado o cualquiera de sus organismos autónomos, etc.

El día 3 de abril de 1979 tuvieron lugar las elecciones municipales y provinciales; además, en Navarra fueron elegidos los miembros del Parlamento Foral, que inmediatamente constituido es la única asamblea representativa que funciona en España con arreglo a criterios de autonomía territorial que enlazan con la historia.

El apoyo constitucional de esta organización navarra habrá de buscarse en la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución, que prevé la posibilidad de incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que le sustituya en términos no demasiado claros y dotados de escasa transitoriedad.

En cualquier caso, el régimen navarro de autonomía es seguramente el más viable a medio plazo, aunque no sea más que por la elemental razón de que ya posee una administración a su servicio muy experimentada.

2. ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS DE CARACTER NORMATIVO

A) *Generales*

a) *La proposición de ley del Senado sobre la creación de un Fondo de Acción Urgente para compensar los desequilibrios regionales* (BOC, Senado, n.º 2 de la se-

rie III y BOC, Congreso, n.º 45 de la serie B) fue adoptada al amparo de lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución. La escasa cuantía del fondo para la magna finalidad a cumplir dio lugar a un debate no exento de interés (véase *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 33, de 26 de septiembre), pues el hecho de que no alcanzara más que a los territorios de Galicia, Extremadura, Canarias y Andalucía produjo fisuras en el grupo centrista, cuyos diputados castellanos se retiraron en buen número del hemiciclo en el momento en que se verificaba la votación. El artículo 74.2 de la Constitución obliga al Senado, en función de ser la *cámara de representación territorial*, a adoptar la iniciativa en cuanto al Fondo de Compensación, lo cual genera dificultades en la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, que comienza por el Congreso y que ha de incluir la *totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal*. En el ejercicio de 1979, esto no fue posible.

b) *Las Normas reglamentarias del Congreso sobre la elaboración de Estatutos de autonomía* (BOC, Congreso, n.º 5 de la serie H), cuya necesidad se evidenciaba por la insuficiencia del artículo 151.2 de la Constitución, fueron objeto de informe y dictamen por la Comisión Mixta Constitucional-Reglamento. Las alternativas sobre el procedimiento a establecer reflejaban distintas concepciones acerca de la naturaleza del acceso a la condición de comunidad autónoma. En efecto, una vez presentado el proyecto de Estatutos de autonomía por la Asamblea de parlamentarios proponente, ya fuera en base al procedimiento rápido del artículo 151.1, ya lo fuera con fundamento en el procedimiento que se ha llamado acelerado de la Disposición Transitoria segunda, supuesto éste que se hallaba planteado por la entrada en la Cámara de los proyectos vasco y catalán, se suscitaba la cuestión de si los mismos podían ser objeto de enmienda o no por parte de los diputados. Caso de serlo quedaba empañada la iniciativa, de manera que podía discutirse el carácter autonómico de los Estatutos en cuanto a su origen; caso de no serlo resultaba acrecentado el protagonismo de la asamblea de parlamentarios proponente, especialmente en la fase de ponencia. El silencio de la Constitución dejaba la solución abierta. El debate ante el pleno de tales normas (*Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 12 y 13, de 30 y 31 de mayo de 1979) reflejó como controvertidas las siguientes cuestiones: la tramitación simultánea o sucesiva de los proyectos vasco y catalán (Disposición Transitoria sexta de la Constitución); la naturaleza del procedimiento parlamentario a seguir y, consecuentemente, la posibilidad de formular enmiendas o simples motivos de desacuerdo a los proyectos; el cómputo del plazo de dos meses señalado por el artículo 151 para dictaminar cada proyecto. Los principales argumentos esgrimidos pueden resumirse así: en cuanto a la tramitación simultánea o sucesiva, la previa presentación del proyecto vasco unas horas antes que el catalán el día 29 de diciembre de 1978 operaba en pro de su prioridad, pero un pacto político facilitó que la tramitación sucesiva por la Comisión Constitucional no impidiera la aprobación y entrada en vigor simultánea de ambos Estatutos; en cuanto a la naturaleza del procedimiento, Coalición Democrática mantuvo que se trata de un procedimiento legislativo especial que prescinde de trámites normales, privilegiado, con plazos determinados, en cuya fase negociadora se tiene muy en cuenta el interés legítimo de la región que propone su Estatuto, pero dando plenas garantías de que lo que va a ser una ley orgánica de desarrollo de la Constitución asegura los intereses generales de las demás regiones y de la nación española, postura a la que se adhirió el Grupo centrista; respecto a la alternativa entre enmiendas o motivos de desacuerdo, se optó por éstos, si bien se discrepaba en relación con su alcance, siendo para el PNV el de verificar si los preceptos del proyecto tienen encaje constitucional o no, para el Grupo andalucista la posibilidad también de analizar aquellos puntos que puedan afectar gravemente al desarrollo de Andalucía y para el Grupo Socialistas de Cataluña un problema político

que ha tenido una solución política. En las Normas la balanza se inclinó en el sentido de favorecer una interpretación autonomista del proceso de elaboración de los Estatutos, a los que sólo se pueden presentar motivos de desacuerdo y, rizando el rizo, consideraciones no discordantes que aquellas normas no recogían. Además, la fase de ponencia para informar el proyecto en relación con los motivos de desacuerdo formulados se habilitó de tal modo que participaran los ponentes de la Comisión Constitucional y los designados por la Asamblea de parlamentarios proponente, con votación separada de uno y otro lado y la intención de salvar todas las discrepancias. La última fase negociadora tendría lugar en la Comisión Constitucional que, en sesión conjunta con la delegación de la Asamblea de parlamentarios interesada, se pronunciaría sobre los textos acordados, los discordantes y, en su caso, los votos particulares. La intervención del pleno de ambas Cámaras, limitada a un voto de ratificación, sería posterior al referéndum afirmativo del proyecto correspondiente.

c) El *proyecto de ley orgánica de Policías de las Comunidades Autónomas* (BOC, Congreso, n.º 65 de la serie A) fue remitido por el Gobierno al Congreso en el mes de julio de 1979, pero al finalizar el año todavía no había sido debatido por el pleno. Este trámite fundamental, que es el que proporciona la mejor información para medir su significado, y el posterior conocimiento por el Senado impiden otra cosa que no sea una referencia a la existencia del proyecto, a pesar de la acusada importancia de la problemática que contempla.

d) Con el *proyecto de ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (BOC, Congreso, n.º 66 de la serie A) sucede otro tanto. Su texto ha sido afectado por la previa aprobación de normas autonómicas particulares, como son los Estatutos vasco y catalán, al establecer el primero el régimen de concierto económico con el Estado e introducir el segundo preceptos discrepantes, que sin duda motivarán la aprobación de enmiendas conciliadoras. Importa, no obstante, aludir brevemente a las materias que contempla aquel proyecto de ley, que es desarrollo del artículo 157 de la Constitución: ingresos o recursos (de derecho privado, tributos propios, impuestos cedidos por el Estado, recargos sobre impuestos estatales cedidos o no, participación en ingresos del Estado por servicios transferidos, asignaciones complementarias para asegurar un nivel mínimo de prestación de servicios conforme al precepto constitucional del art. 158.1, y recursos procedentes del fondo de compensación interterritorial del art. 158.2), patrimonio, operaciones de tesorería y deuda pública, presupuestos, así como control económico y presupuestario. La omisión de las empresas públicas, que también se advierte en el Estatuto vasco a diferencia de lo que sucede con el catalán y el proyecto gallego, no tiene nada de particular si se repara en que su financiación es función de la transferencia o no de servicios unido al trasvase de fondos que ello pueda comportar.

e) El *proyecto de ley orgánica de regulación de las distintas modalidades de referéndum* (BOC, Congreso, n.º 97 de la serie A) fue presentado ante el Congreso en la primera quincena de noviembre de 1979, acordando la Mesa de la Cámara su tramitación por el procedimiento de urgencia, resultando aprobado como ley en poco más de dos meses, lo que obligó al Senado a celebrar sesión extraordinaria en el mes de enero de 1980. A tan vertiginoso trámite contribuyó de manera decisiva la existencia de un pacto político de celebrar un referéndum andaluz, para acordar la iniciativa del proceso autonómico conforme al artículo 151.1, el 28 de febrero de 1980, que el Gobierno no deseaba convocar por medio de decreto-ley. El informe de la Ponencia del Congreso se publicaba el 26 de diciembre y la Comisión emitía su dictamen en la madrugada de los días 27 y 28; la tarde de este mismo día era objeto de aprobación por el pleno tras una deliberación de más de cinco horas de duración. En el Senado presentaron numerosas enmiendas socialistas

y centristas, retiradas finalmente todas ellas, de manera que pudo ser objeto de sanción, promulgación y publicación inmediatas.

La trascendencia del proyecto deriva de que se trata del desarrollo del artículo 92.3 y relacionados de la Constitución, especialmente la materia treinta y dos del artículo 149.1 de la misma en cuanto establece como competencia exclusiva del Estado la *autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*. Sin embargo, no es posible más que aludir a los principales puntos de debate en la sesión plenaria de la Cámara Baja (*Diario de Sesiones*, n.º 59, de 28 de diciembre).

Fijar que la circunscripción será en todo caso la provincia, con la excepción de Ceuta y Melilla (art. 5.2), parece una restricción inadecuada al señor Barreira y una peligrosa interferencia con competencias que deben ser propias de las Comunidades Autónomas al Grupo comunista y al del PNV, poniéndose los centristas con apoyo en el artículo 141 de la Constitución e incluso en las Disposiciones Transitorias primera y artículo 2.º del Estatuto vasco y la cuarta, 2, del catalán (ya publicados como sendas leyes orgánicas en el BOE cuando se produce la deliberación), con lo que se mantuvo el precepto.

El Grupo andalucista defendió una enmienda al artículo 8.4 para que, con arreglo al mismo criterio que rigió en el referéndum de los Estatutos vasco y catalán, el hecho de que en una provincia no se obtuviera el acuerdo del artículo 151.1 de ratificar la iniciativa autonómica, no impida a las demás copartícipes de continuar el procedimiento e incluso permita a aquélla su reincorporación al proceso sin necesidad de esperar cinco años. El Grupo comunista llegó a considerar el problema el *meollo de esta ley* y el medio de racionalizar el proceso autonómico, porque no se trata de hablar de autonomías de primera y de segunda, sino de procesos diversos que responden a realidades diferentes. El Grupo centrista alegó que tal pretensión pugna con la letra del artículo 151.1 y con la interpretación global del Título VIII, de manera que convertiría en excepcional la fórmula ordinaria del artículo 143, no siendo aceptable que se pretenda la constitución de comunidades autónomas sin cumplir los requisitos del artículo 151 por la vía que este precepto establece, porque el derecho que reconoce lo es en favor de la región y no de segmentos de ella. Prevalció finalmente el número 4 del artículo 8.º tal como aparece en la ley. El Grupo socialista lamentó la decisión en explicación de voto. Las posiciones encontradas se reprodujeron con motivos del artículo 9.º respecto del referéndum de ratificación de proyectos de Estatuto, incluso con graves invocaciones de anticonstitucionalidad y una alusión del profesor Pérez Serrano relativa a que los referéndums se tienen que espaciar, o si no contribuyen a hundir el clima ciudadano; el artículo fue aprobado como procedía de la Comisión y figura en la ley, no sin antes tener que resolver una entretenida cuestión de orden, muy ilustrativa por cierto sobre el procedimiento de deliberación parlamentario y las dificultades de conducir los debates.

Respecto del artículo 11 prosperó una enmienda socialista parcialmente, a fin de extender el acceso a los medios de comunicación del Estado a otros grupos políticos significativos distintos de los que cuentan con representación parlamentaria con motivo de campañas electorales (cfr. con art. 20.3 de la Constitución); de acuerdo con una enmienda oral del Grupo centrista, la extensión alcanza a los grupos políticos que hubieran obtenido al menos un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito territorial al que se refiere la consulta en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados. La modificación del artículo 11 supuso una acomodación del texto del artículo 12, así como del artículo 14, relacionados con la misma cuestión.

Por lo demás permaneció el texto de la Comisión del Congreso, que, al no formular enmiendas el Senado, se convirtió en ley. La votación final del conjunto

del proyecto de ley orgánica, por aplicación del artículo 81 de la Constitución, dio el siguiente resultado: 278 votos emitidos, 252 favorables, 23 contrarios, dos abstenciones y un voto nulo. Votaron en contra los Grupos PNV, andalucista y comunista. El Grupo socialista anunció en cambio la presentación de un recurso de inconstitucionalidad al número 3 del artículo 9.º

Quedan ahora por examinar las normas particulares en materia de autonomías que han sido objeto de deliberación por las Cortes.

B) *Particulares*

Reseñado el caso de Navarra, en la creación de cuyo Parlamento Foral no hubo participación alguna de las Cortes Generales, éstas en cambio sí han desempeñado un papel relevante en la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, así como en la elaboración de un proyecto final de Estatuto para Galicia, pendiente hoy de ser sometido a referéndum y de carácter mucho más controvertido que los anteriores. En cualquier caso se trata ahora de un terreno en el que el nivel de abstracción desciende de grado; por ello las observaciones de la introducción de la presente crónica cobran sentido en función de cada uno de tales Estatutos.

a) *El Estatuto para el País Vasco*

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979, conocido popularmente como «Estatuto de Guernica», tuvo una génesis iniciada desde el mismo momento de la aprobación por referéndum de la Constitución española el 6 de diciembre de 1978. La Asamblea de Parlamentarios vascos, reunida en la casa de Juntas de Guernica el día 29 de diciembre de 1978, aprobó el proyecto de Estatuto de Autonomía.

Tras celebrarse las elecciones legislativas el día 1 de marzo de 1979, los diputados y senadores de la nueva legislatura elegidos por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se reunieron en asamblea en la Diputación Foral del Señorío de Vizcaya el 20 del mismo mes y año, donde acordaron por mayoría absoluta asumir y ratificar el proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado en Guernica por la asamblea de parlamentarios de la legislatura anterior y, en definitiva, este proyecto posteriormente sufriría las vicisitudes parlamentarias que a continuación señalamos.

Es de destacar que este texto de autonomía, elaborado en base a lo dispuesto en el artículo 151, 2, 2.º, de la Constitución, se debate en el Congreso de Diputados en un momento histórico que coincide precisamente con el CIII aniversario en que fueron abolidos los fueros vascos, es decir, el 21 de julio de 1876.

Siguiendo la tramitación parlamentaria, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 5 de junio de 1979 y en cumplimiento de las normas aprobadas por el Pleno de la Cámara en sus sesiones de 30 y 31 de mayo, acordó publicar en el BOCG el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como su remisión a la Comisión Constitucional para su tramitación en ella, estableciéndose los plazos para la presentación de motivos de desacuerdo, que al menos deberían estar respaldados por un grupo parlamentario.

1) El *proyecto* constaba de 46 artículos, una disposición adicional y tres transitorias. En los primeros artículos se definía la realidad nacional del pueblo vasco y su integración territorial, la lengua y la ciudadanía y los derechos y deberes que en ningún caso podrían ser inferiores a los establecidos en la Constitución. Los artículos 10 al 23 definían las competencias del País Vasco, correspondiendo todo

ello al Título I del proyecto. El Título II comprendía los poderes del País Vasco con un capítulo preliminar de carácter definitorio y los siguientes: Capítulo I, de organización y competencia del parlamento vasco; Capítulo II, la organización del gobierno vasco y su presidente; Capítulo III, referido a la organización y administración de la justicia en el País Vasco; el Capítulo IV correspondía a las instituciones tradicionales de los territorios históricos, y por último, el Capítulo V, al control de los poderes del País Vasco.

El Título III del proyecto se refería a la Hacienda y el patrimonio y el Título IV y último trataba del muy importante problema de la reforma del Estatuto.

En la disposición adicional se disponía la salvaguardia por el pueblo vasco de aquellos derechos que podrían corresponderle en virtud de la historia o de su voluntad de autogobierno. Las disposiciones transitorias, por su parte, se referían a las convocatorias electorales, formación del gobierno, traspaso de servicios y consideración de la problemática y adaptaciones del Estatuto con motivo de la posible incorporación de Navarra al País Vasco.

2) El Grupo de Coalición Democrática presenta 12 *motivos de desacuerdo*, cuyo contenido general mostraba la preocupación de enmarcar el Estatuto en la Constitución, clarificando y precisando los conceptos dentro de un planteamiento general de aceptación del mismo.

Por su parte, el Grupo mixto, dada su heterogénea composición, presentó 53 motivos de desacuerdo a través de los diputados; el señor Piñar López planteaba cuestiones de orden en cuanto a modo y tiempo de tramitación, así como otras referentes al marco constitucional y competencias; el señor Gómez de las Rocas insiste sobre temas constitucionales y de competencias, y el señor Aizpún Tuero, diputado por Navarra, se extiende ampliamente en las relaciones constitucionales de Navarra e implicaciones que para la misma puede suponer la redacción del Estatuto vasco.

El Grupo centrista, por su parte, presentó 18 motivos de desacuerdo, que afectaban esencialmente al marco constitucional, a los derechos y obligaciones, a las competencias de todo tipo, a las transferencias, a la organización de poderes y a la iniciativa legislativa fundamentalmente.

El Grupo andalucista presentó ocho motivos, celoso de la problemática de los inmigrantes, queriendo salvaguardar sus peculiaridades y derechos, todo ello parejo con las obligaciones de los mismos en el ámbito de su preocupación por el principio de solidaridad, superador de las desigualdades entre los distintos pueblos de España.

El Grupo socialista, que no presenta motivos de desacuerdo, sin embargo, hace *consideraciones* sobre los derechos autonómicos de los distintos pueblos de España, su apoyo a los mismos y muestra la necesidad de proceder a un perfeccionamiento dentro de las fuerzas políticas que lo elaboraron.

Por último, el Grupo comunista resalta que a través de la Constitución se pretende el autogobierno de los pueblos de España, tanto o más justificado en el caso de Euskadi por la necesidad de encontrar la normalización política y democrática del País Vasco. Por ello propugna el máximo autogobierno, la resolución de los problemas por vía de negociación política y todo tipo de mejora al Estatuto que le hagan más democrático y solidario. En consecuencia, no presenta motivos de desacuerdo, sino consideraciones genéricas.

3) El 17 de julio de 1979, de acuerdo con lo previsto en el artículo 90 del Reglamento provisional de la Cámara, se ordena la publicación del *informe* emitido por la Ponencia conjunta, designada por la Comisión Constitucional y por la Asamblea de parlamentarios vascos, junto con los votos particulares presentados en el curso del estudio del Estatuto y mantenidos para su defensa ante la Comisión.

Si analizamos las diferencias existentes entre el proyecto y el informe de la

Ponencia, observamos que en el artículo 1.º se suprime la referencia al número 2, que textualmente decía que «los poderes del País Vasco emanan del pueblo».

En cuanto al artículo 10, al referirse a las competencias del País Vasco, el informe de la ponencia matiza claramente las afectaciones a los territorios históricos en los términos dispuestos en el artículo 37, con lo cual se consigue a lo largo del mismo una clarificación importante sobre la real ordenación estatutaria. El artículo 16, referente a la enseñanza, suprime los apartados 2 y 3 del proyecto inicial, que regulaban la expedición y homologación de títulos y la garantía de educación a los ciudadanos. En cuanto al artículo 17, se matiza claramente el régimen de policía autónoma de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, referencia que no se hacía en el proyecto inicial. En los apartados 4 y 5 del artículo 17 se establece la coordinación entre la policía autónoma y las restantes fuerzas de seguridad del Estado a través de una denominada Junta de Seguridad con representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, así como la composición de las policías autónomas, lo que se definía en el proyecto de Estatuto.

El artículo 22, que trata de los convenios de la comunidad autónoma vasca con otras comunidades en la gestión y prestación de servicios, sujeta los mismos al conocimiento previo de las Cortes Generales en lugar de remitirlos a la exclusiva competencia del Parlamento Vasco por ley. En cuanto a los poderes del País Vasco contenidos en el Título II, se modifica el artículo 25.4 en cuanto a la elección del Parlamento para especificar que su mandato es de cuatro años en lugar de los cinco del proyecto. El apartado 5 del mismo artículo tuvo una redacción alternativa según el criterio de la delegación de la Asamblea y el de la Comisión Constitucional, afectando a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para el Parlamento Vasco.

El Capítulo III del mismo Título II, que trata de la administración de justicia en el País Vasco, define la organización judicial y el tribunal superior con mayor claridad que en el proyecto; y en el apartado 2 del artículo 34 establece que el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco será designado por el rey; el apartado 3 instituye el jurado en la forma que la ley procesal estipule.

El artículo 35 determina el nombramiento de magistrados, jueces y secretarios de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, suprimiendo la referencia a la regulación de esta designación por una ley del Parlamento Vasco como se contenía en el proyecto.

En el artículo 37 se amplían las competencias de las instituciones de los territorios históricos en lo concerniente al apartado 3, letras *c*), *d*) y *e*), que se refieren a la determinación de las demarcaciones territoriales, al régimen de los bienes provinciales y municipales y al régimen electoral municipal.

En el artículo 41 se establece que el concierto económico o convenio se efectuará por ley, clarificando en el resto del artículo la recaudación y aportaciones de la Comunidad Autónoma de forma más explícita que en el proyecto.

En el artículo 44 se suprime el apartado 2 del primitivo proyecto que hacía referencia al control de la gestión económica y presupuestaria a través del posible tribunal de cuentas del País Vasco.

En el artículo 45 se determina la posibilidad de emitir deuda pública para financiar gastos de inversión de acuerdo con la política general del país, siendo una forma más elástica que la prevista en el mismo artículo 45 del proyecto.

El artículo 46, referido a la reforma del Estatuto, suprime el primitivo apartado 2, que se refería a la convocatoria de referéndum por acuerdo mayoritario del Parlamento Vasco.

En cuanto a las disposiciones transitorias, en la primera se modifica el plazo de convocatoria de elecciones del Parlamento Vasco, que pasa de quince días a se-

senta a partir de la aprobación definitiva del Estatuto, habiendo de celebrarse en el plazo de cuatro meses en lugar de los dos previstos inicialmente.

La disposición tercera, de nueva planta, trata sobre transferencias en materia de enseñanza.

La disposición cuarta, que también es nueva, versa sobre la Junta de Seguridad.

La disposición quinta, igualmente nueva, regula las transferencias en materia de seguridad social.

Otras tres disposiciones transitorias completan el informe de la Ponencia, mientras que se suprime la tercera del primitivo proyecto, que hacía referencia a la posible incorporación de Navarra.

A este informe de la Ponencia se presentaron numerosos votos particulares para su defensa ante la Comisión.

4) En la sesión extraordinaria de 21 de julio de 1979, la *Comisión Constitucional* del Congreso de Diputados procede al debate y votación del informe de la Ponencia.

Iniciada la sesión se plantearon diversas cuestiones de orden, en las que intervinieron los señores Fraga Iribarne, Piñar López y Bandrés Molet, todas las cuales fueron objeto de debate y resolución.

La ausencia del Grupo parlamentaria andalucista por los mismos motivos que se ausentó de la Ponencia, relacionados con las negociaciones extraparlamentarias en el Palacio de la Moncloa, es una nota a destacar.

Hasta el artículo 26, apartado 5, fueron aprobados los textos del informe de la Ponencia prácticamente sin discusión, a excepción del artículo 22, que se discutiría posteriormente.

El artículo 26.5 fue aprobado con la enmienda presentada por el señor Martín-Retortillo Baquer, que se incorporaría al texto definitivo y que se refiere a la regulación por ley electoral del Parlamento Vasco de la elección de sus miembros, fijándose la causa de ineligibilidad e incompatibilidad que afectan a los puestos o cargos que se desempeñen dentro de su ámbito territorial.

El resto del artículo es aprobado prácticamente por unanimidad; si bien con discusiones sobre los artículos 37, 41 y 42, que no impediría, sin embargo, que se aprobara en sus respectivos casos el texto de la Ponencia.

Asimismo, las disposiciones adicional y transitorias, tras distintos debates, son aprobadas por unanimidad, incorporándose una disposición transitoria novena a propuesta del señor Vizcaya Retana y que se refiere a la posibilidad de que, una vez aprobada la ley orgánica del Estatuto, el Consejo General Vasco podrá acordar su denominación como Gobierno Provisional del País Vasco, conservando sus actuales funciones hasta que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la disposición transitoria primera.

El artículo 22 es objeto de la aprobación de una enmienda *in voce* del señor Alzaga Villaamil, que hace referencia a las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí y su conocimiento o autorización en su caso por las Cortes Generales. Este tema dio lugar a un amplio debate.

También el artículo 47.2, que había quedado «aparcado» para posterior discusión, es objeto de una nueva redacción. Debe destacarse la intervención del miembro de la Asamblea de Parlamentarios señor Marco Tabar, que interpreta que la modificación o reforma del Estatuto incluiría el referéndum del conjunto de los territorios afectados, lo cual afecta a la consideración individualizada de los territorios históricos una vez que el Estatuto se convierte en ley orgánica.

Se procedió a votación nominal del conjunto del texto a petición del Grupo socialista, aprobándose por unanimidad con cuatro ausencias.

No debemos dejar de destacar otras intervenciones habidas sobre temas tan

importantes como lengua, hacienda, etc., que por su extensión no es posible tratar dentro de esta crónica.

Con fecha 21 de julio de 1979 se ordena la publicación en el *BOCG* del dictamen sobre el proyecto de Estatuto para el País Vasco, emitido por la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados con la asistencia de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

5) El 25 de octubre y aplicando el Real Decreto-ley 13/1979, de 14 de septiembre, se celebró el *referéndum* previsto para la aprobación del Estatuto.

La Junta Electoral Central, en su reunión de 8 de noviembre de 1979, proclamó oficialmente los resultados de dicho referéndum, informando que sólo se habían presentado recursos por el Movimiento Comunista de Euskadi, Herri Batasuna, Acción Nacionalista Vasca y Partido Nacionalista Vasco, siendo rechazados todos ellos.

La ratificación de la Ley del Estatuto para el País Vasco por el Pleno del Congreso de Diputados tuvo lugar el día 29 de noviembre de 1979 tras la intervención de los distintos grupos parlamentarios y su pronunciamiento respecto del Estatuto. La votación arrojó el siguiente resultado: 298 votos a favor, 8 en contra y 11 abstenciones.

Los votos en contra correspondieron a los señores Piñar y Aizpún del Grupo Mixto; Carro, Fraga, Portanet, Tejada, De la Vallina y señora Fernández-España de Coalición Democrática.

Por su parte, el Senado ratificó el Estatuto en su reunión plenaria de 12 de diciembre de 1979 con los siguientes resultados: 185 votos a favor, cuatro en contra y cinco abstenciones.

Los votos en contra correspondieron a los señores Bosque Hita, del Grupo Mixto; Matutes, Pinilla y Cacharro Pardo.

De esta manera quedó ratificado el Estatuto de Autonomía para el País Vasco por ambas Cámaras.

6) Con la *sanción* real, el pasado 18 de diciembre y la correspondiente publicación en el *BOE* el 22 de diciembre de 1979 han comenzado a contar los plazos de la puesta en práctica y desarrollo de este texto trascendental.

En estos momentos se ha procedido a la convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco que tendrán lugar el próximo 9 de marzo de 1980, con lo que se inicia el autogobierno del País Vasco a través de su Estatuto.

b) *El Estatuto de Cataluña*

El proyecto fue elaborado por la Asamblea de parlamentarios de las cuatro provincias catalanas a partir de conocerse a finales de octubre de 1978 el texto constitucional que se sometería a referéndum. La Constitución se publica y entra en vigor el 29 de diciembre, fecha en que se aprueba aquel proyecto de Estatuto y se presenta en el Congreso de los Diputados. Comprendía un preámbulo, 55 artículos en cuatro títulos y otro preliminar, así como cuatro disposiciones adicionales y seis transitorias. El tema clave, las competencias de la Generalidad, figura en el título primero con una extensión que se acerca a la mitad del texto del proyecto. Tras las elecciones de 1 de marzo de 1979, la nueva asamblea de parlamentarios catalanes ratifica el texto de Sau y comienza su itinerario en las Cortes.

1) El *proyecto* se publica el 12 de junio (*BOC*, Congreso, n.º 9 de la serie H), abriéndose el plazo de diez días para la presentación de motivos de desacuerdo, a los que se añaden *consideraciones* no previstas en las normas reglamentarias hasta el 25 de junio. Al día siguiente de quedar informado el Estatuto vasco, el 20 de julio la Ponencia de la Comisión Constitucional y la de la Asamblea de parlamen-

tarios catalanes se constituyen e inician sus trabajos aun antes del 21 de julio, día que se deja dictaminado por la Comisión el Estatuto de Guernica.

2) Las *Ponencias conjuntas* celebran sus sesiones formales en el Congreso, pero en los mismos días y aun en sesiones de madrugada se celebran reuniones en el Palacio de la Moncloa para alcanzar el pacto, circunstancia que ya se había producido con el caso vasco, pero acaso con una más variada participación de las diferentes fuerzas políticas. El 7 de agosto, siempre dentro del período extraordinario de sesiones, queda establecido el informe de la Ponencia, que implica un notable alargamiento del texto que conserva su estructura originaria. Las modificaciones son extraordinariamente numerosas, imposibles de recoger en esta crónica. Los votos particulares mantenidos para su defensa en la Comisión fueron 28 de Coalición Democrática, 10 andalucistas, 10 del señor Barrera Costa y dos del Grupo socialista, lo que hace un total de cincuenta. En cambio, ni una sola discrepancia entre la Ponencia de la Comisión y la de la Asamblea de parlamentarios, lo que indica lo ajustado del acuerdo alcanzado.

3) La *Comisión Constitucional* se reúne con la delegación de la Asamblea proponente del proyecto el 13 de agosto, y lo dictamina en una sola sesión de cerca de ocho horas de deliberaciones. El señor Areilza sustituye al señor Fraga por Coalición Democrática. Aparte de tres o cuatro correcciones de erratas del texto publicado de la Ponencia, que se subsanan, solamente se produce una modificación de mero estilo aplicable a los artículos 33.2 y 37.4 para colocar la expresión *entrada en vigor* en sustitución de la palabra *vigencia*. Por consiguiente, el texto de la Ponencia permanece en rigor intacto, con lo cual las deliberaciones se convierten en discursos o en votaciones, pero no consisten ya en la consideración de los pros y los contras antes de adoptar una decisión política. No cabe duda de que ello priva a los acuerdos de relevancia pública y de su sentido orientador de la opinión. La cuestión que ocupó más tiempo a los comisionados fue la de la participación en los presupuestos del Estado, lo mismo que el debate final de totalidad, dos horas cada uno aproximadamente. En cualquier caso conviene recoger algunas intervenciones que traducen el clima de la sesión.

El señor Piñar López formuló protesta por estimar que se había sustraído el debate a la Ponencia, desplazándolo al Palacio de la Moncloa y la intervención del ejecutivo en asuntos de la competencia plena del poder legislativo, con discriminación peyorativa de aquellos que no han sido llamados a la Moncloa. Así comenzaba la sesión.

Un voto particular andalucista sobre el respeto y apoyo de las diversas culturas coexistentes con la catalana como consecuencia del hecho inmigratorio fue rechazado. Entendía el representante comunista que ya lo garantizaban el artículo 3.º y la disposición adicional quinta, además de ser cultura catalana la que se hace en Cataluña, cualquiera que sea su lengua. El portavoz andalucista mostró su discrepancia con que la cultura proceda de la tierra que se pisa y no del pueblo que la expresa.

Coalición Democrática retiró todos sus votos particulares. No así el señor Barrera, que, con motivo del artículo 15, reivindicó para la Generalidad la competencia *exclusiva* sobre la enseñanza, transformada en mera competencia *plena* en lo que llamaba alquimia de las noches blancas de La Moncloa. La distinción carece de base en la Constitución y retrasa la decisión acerca de la delimitación de competencias en la materia con arreglo a los artículos 27, 148 y 149, como reconoció el representante centrista al manifestar en cierto modo que lo absoluto queda allende los dominios del Derecho.

El propio señor Barrera defendió la inviolabilidad de los miembros del Parlamento de Cataluña por los *actos* realizados en el ejercicio de sus funciones, que

figuraba en el proyecto de Sau, lo cual se ha limitado a los *votos y opiniones* en el artículo 31.2.

El Grupo centrista anunció una ley de armonización que garantice la forma de publicación de las disposiciones de las distintas comunidades autónomas acerca de una duda sobre si ha de prevalecer el texto catalán o el castellano.

El artículo 45.1 determina los parámetros a utilizar como base en el cálculo de la participación de la Generalidad en los ingresos del Estado y sobre él se entabló una gran controversia. De imprecisos y penalizador para Cataluña fue considerado por Barrera Costa. El Grupo socialista pidió rigor y que se utilizasen datos antes de decir cosas sin el menor fundamento por consagrar el precepto no una concepción de caridad (las comunidades más ricas están dispuestas a ayudar a las más pobres), sino una concepción de solidaridad sólo consecuencia de los trabajos de la Ponencia y que habrá de llevarse a la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas con expresa referencia a los artículos 44 y 45, así como a las disposiciones transitorias tercera, 4, sexta, 9, y séptima. El representante comunista calificó el sistema del Estatuto catalán de mucho más flexible que el vasco. Para el Grupo centrista cumple los principios fundamentales de una hacienda regional moderna: generalidad, solidaridad, unidad, homogeneidad, dinamismo, flexibilidad, suficiencia y seguridad jurídica.

El señor Barrera, en su lucha por la desaparición de las Diputaciones Provinciales, advirtió que habrá en Cataluña seis administraciones diferentes: la municipal, la comarcal, la supracomarcal representada por la Veguerías, la provincial, la de la Generalidad y la del Estado.

El debate de totalidad comprendió las más diversas intervenciones por la Comisión y la Asamblea de parlamentarios catalanes. El Grupo andalucista anunció su abstención por no haber sabido incluir el respeto a la cultura andaluza tan presente en Cataluña, por imponer como obligatorio el carácter y la condición de catalanes y por no haber avanzado más en la corrección de los desequilibrios territoriales. El Grupo del PNV, en apoyo del Estatuto catalán, pidió un respeto a la soberanía de las distintas asambleas de parlamentarios. Minoría Catalana calificó el acto de histórico, aseguró el respeto de las culturas diversas y plurales y anunció que con esta operación se rompe el vicio del ensimismamiento para contribuir a hacer posible no únicamente que la Generalidad funcione, sino que España en su conjunto como Estado funcione. El señor Piñar López, tras reconocer que su postura no ha sido cómoda, discrepó a la totalidad y a cada uno de los artículos, porque las nacionalidades son, o naciones interinas que aspiran a constituirse en Estados, o son regiones con personalidad diferenciada, pero dentro de una sola nación, así como porque sólo podrían elaborarse los Estatutos una vez que estuviesen aprobadas las leyes orgánicas fundamentales que desarrollen pivotes de la Constitución, tales como financiación, policía o poder judicial; acabó calificando el texto de tremendo error histórico al negar la igualdad, quebrantar la solidaridad y poner en peligro la unidad de España. El Grupo Socialistas de Cataluña se refirió a la necesidad de restañar las heridas y hacer una Cataluña nueva dentro del Estado de autonomías que para España configura la Constitución, porque se establecen competencias que alcanzan el techo constitucional. El Grupo comunista considera el Estatuto de Sau muy superior al de 1932, cauce abierto para otras comunidades. El Grupo socialista dió su voto afirmativo sobre la base de su concepción federal del Estado, de España como nación de naciones, aun lamentándose de cierta imprecisión en el reparto de competencias, porque quizá la aportación socialista al proceso de las autonomías ha sido la de garantizar la autonomía solidaria. El Grupo centrista, reconociendo el buen hacer del presidente Tarradellas, recuerda que la preocupación de la unidad, asegurada en los preceptos constitucionales en cuanto la soberanía es del pueblo español, ya venía expresada en el preámbulo del proyecto de

Estatuto de Cataluña, a la que se ha respetado, prácticamente en su integridad, la organización interna. Por la asamblea de parlamentarios, Barrera se pronuncia por la abstención, ya que no solamente no se restituyen a Cataluña las libertades que perdió con la guerra civil, sino que, además, Cataluña no tiene la capacidad de autogobierno suficiente para que quede garantizada su subsistencia; Canyellas afirma que el consenso ha sido el artífice del texto estatutario y agradece a la Corona haber sido el motor de la vida democrática en España; y Raventós concibe el Estatuto como fruto de una sólida voluntad de entendimiento entre Cataluña y el Estado español, que quiere a España como una comunidad de lucha por la libertad, pero deja constancia de un peligro grave: el retraso en el traspaso de competencias del Estado a la Generalidad.

El texto fue finalmente aprobado por la Comisión (34 síes, un no y una abstención) y por la Asamblea de parlamentarios (20 síes y una abstención), a las once de la noche. Se publicó el día 24 de agosto.

4) La convocatoria del *referéndum* se hizo por Real Decreto-ley 14/1979, de 14 de septiembre, previa recepción por el Gobierno del texto aprobado. El Congreso, en la sesión plenaria del día 27 del mismo mes, procedió a su convalidación, exigida por el artículo 86 de la Constitución (*Diario de Sesiones*, núm. 34), pero con posiciones encontradas respecto de la constitucionalidad del mismo. Coalición Democrática habló del abuso de legislar por decreto-ley en materias que expresamente prohíbe la Constitución, con el peligro de que la Constitución se convierta en una versión ampliada de la famosa *ley del embudo*, mero instrumento de requisitos formales al servicio de una mayoría de turno, entendiéndose que el decreto-ley no es urgente (art. 86) y afecta a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las comunidades autónomas y al derecho electoral general, materias todas ellas vedadas al decreto-ley; en fin, no es oportuno acelerar una consulta popular en este momento de terrorismo. El grupo centrista alegó la existencia de caso de extraordinaria y urgente necesidad, tratarse de una disposición legislativa provisional que no afecta a las instituciones básicas del Estado ni a los derechos de los ciudadanos ni al régimen de las comunidades autónomas ni al derecho electoral general. El grupo socialista, en favor de la convalidación, se refirió al *logos* de lo razonable para una interpretación del conjunto del ordenamiento y a la plenitud del ordenamiento como un dogma que se acepta por todos, en cuya virtud lo único que ha hecho el decreto-ley es identificar la norma aplicable para realizar unos fines políticos que son absolutamente imprescindibles. El decreto-ley, junto con otro análogo de convocatoria del referéndum sobre el proyecto de Estatuto vasco, fue aprobado por unanimidad de los 208 diputados presentes.

El referéndum se celebró el 25 de octubre, resultando favorable a la aprobación del proyecto de Estatuto de Cataluña por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada una de las cuatro provincias, según la proclamación de resultados del escrutinio por la Junta Electoral Central.

5) El paso siguiente marcado por el artículo 151.2 era el *voto de ratificación* por el Pleno del Congreso y el del Senado, lo que tuvo lugar, respectivamente, los días 29 de noviembre (*Diario de Sesiones*, núm. 49) y 12 de diciembre (*Diario de Sesiones*, núm. 34). En la Cámara Baja, una Resolución de la Presidencia (BOC, Congreso, núm. 18 de la serie H) reguló su conocimiento por el Pleno, consistente en la fijación de la posición de los grupos parlamentarios por diez minutos, en orden inverso al de su importancia numérica, y votación con arreglo al artículo 81 de la Constitución, esto es, sobre el conjunto del proyecto de Estatuto.

El señor Barrera votará sí, pero anuncia que no cesará hasta obtener el derecho a la autodeterminación. Coalición Democrática reconoce a sus miembros plena libertad de voto en conciencia, lo que se traduce en la actitud afirmativa de los

precedentes de Acción Ciudadana Liberal (Areilza y Senillosa) y la abstención del resto, merced a que funciones exclusivas del Estado se han convertido en funciones exclusivas de la comunidad autónoma y al grave tinte nacionalista del Estatuto en el terreno de la enseñanza. El Grupo Socialistas de Cataluña contempla el Estatuto en la perspectiva del Estado federal y señala los riesgos de retrasos innecesarios en el traspaso de competencias y de tentaciones de centralismo. El Grupo socialista declaró que si somos capaces de llevar adelante este proceso, se acabarán las reticencias en todas partes por mencionar a España. El Grupo centrista recordó que en 1932 la discusión del Estatuto constituyó a ratos una batalla campal, hostil en casi toda España al Estatuto (Marañón lo aplaudió; aquí mismo Ortega y Gasset lo atacó duramente), mientras que ahora se aprueba con interés, respeto y simpatía. La aprobación de la ratificación se obtuvo por 303 votos favorables, uno en contra y 13 abstenciones.

En el Senado hubo referencias a la concepción federal del Estado (socialistas), a la ausencia de un verdadero debate nacional (Bosque Hita) y a la adecuación a la Constitución que seguirá garantizando el Tribunal Constitucional (centristas), resultando ratificado por 168 síes, un no y tres abstenciones.

6) El 18 de diciembre era objeto de *sanción y promulgación* con el carácter de ley orgánica, apareciendo su *publicación* en el *Boletín Oficial del Estado* del día 22, con lo cual la fecha de su entrada en vigor es la de 12 de enero de 1980.

7) Sigue en pie el hecho de que la Constitución tiene varias lecturas en materia de autonomías a la vista del Estatuto de Cataluña: la lectura regional, que se traduce en un Estado unitario ampliamente descentralizado en todos los órdenes y singularmente en el terreno cultural; la lectura federal, que llevaría a la existencia de comunidades autónomas como verdaderos Estados federales, dotados de propias competencias excluyentes de la intervención del Estado central o federal, con parlamento propio y ciudadanía separada; inclusive la lectura confederal, si es que la Constitución alberga la posibilidad de hablar de soberanías diferentes dentro de una misma unidad o de derechos de autodeterminación por parte de ámbitos territoriales limitados, con el empleo de leyes de pacción o de conciertos económicos paccionados. Las deliberaciones parlamentarias ofrecen elementos para optar por cualquiera de estas lecturas, e incluso para recalcar en el espejismo de que se dan todas a la vez o de que cabe una cuarta vía, la *lectura autonomista*, que funda un nuevo tipo de Estado y de organización política nunca concebido hasta ahora para satisfacer el deseo de participación plural y múltiple de los pueblos.

Si se tiene presente que la primacía jurídicamente incondicionada de la Constitución no permite hablar de soberanía distinta de la del pueblo español (artículo 1.º 2), siendo la soberanía tan indivisible como el punto de geometría; si se considera que ningún precepto de la Constitución habilita Estados federados ni competencias exclusivas a favor de las comunidades autónomas; si resulta problemático encontrar los elementos distintivos y diferenciadores en cuya virtud se haya producido el hallazgo de un nuevo tipo estructural de Estado; si todo esto se tiene globalmente en cuenta, el Estatuto de Cataluña, como el vasco, representa una interpretación extensiva, y no restrictiva, de la Constitución, enjuiciado en un plano estrictamente jurídico. Ahora bien, también es cierto, con el mismo planteamiento riguroso y en idéntico plano jurídico-político, que los niveles de autonomía que la misma Constitución habilita son los más altos establecidos por el constitucionalismo no federal pretérito y presente. Cosa bien distinta es que la práctica política aproxime de tal modo la realidad de las comunidades autónomas al sentido del federalismo que sólo quepa distinguir intelectualmente entre ambos modelos. Quizá dos factores hayan de operar como freno o restricción de esta hipotética tendencia: la incorporación de España al federalismo supranacional de la Comunidad Económica Europea, con la homogeneización jurídica que comporta en

decisivos sectores de la actividad social, y el desarrollo de unas comunidades autónomas tan desiguales que desbaraten la solidez de una distribución territorial del poder estable.

c) *El proyecto de Estatuto para Galicia*

El último supuesto de acceso a la autonomía, con cobijo en la disposición transitoria segunda de la Constitución, se verificó con motivo de la presentación del proyecto de Estatuto para Galicia ante el Congreso en el propio mes de julio (BOC, Congreso, núm. 10 de la serie H, que el 20 de julio de 1979 publica tal proyecto).

El hecho diferencial más notable reside en que el partido centrista domina la asamblea de parlamentarios proponente más allá de la mayoría absoluta estricta. El proyecto comprende un preámbulo, cinco títulos más el preliminar, con sesenta artículos, seis disposiciones transitorias, una adicional y otra final. A diferencia de los Estatutos vasco y catalán, se ocupa antes de la organización institucional (título I) que de las competencias de Galicia (título II), lo que es técnicamente preferible; un título sobre la administración pública gallega precede a los más típicos de economía y hacienda y de reforma del Estatuto.

1) El *proyecto* se remite a la Comisión Constitucional el 10 de septiembre y se presentan motivos de desacuerdo hasta el día 21.

2) Las *Ponencias conjuntas* cumplen su cometido el 30 de octubre, sin alterar la estructura del proyecto, pero con cierta discontinuidad de las sesiones. No parece que se produjeran negociaciones paralelas en la Moncloa. Los votos particulares mantenidos para su defensa ante la Comisión, en total 23, venían suscritos 12 por el Grupo centrista, seis por el socialista, dos por el comunista y uno por otros varios grupos. Pero el dato de interés estriba en que por vez primera se plantean discrepancias entre las ponencias de la Comisión y de la Asamblea de parlamentarios; ello permite, a diferencia de los proyectos vasco y catalán, una verdadera discusión del texto por la Comisión, a pesar del escaso número de discrepancias, cuyo espíritu contagia de lucha a los votos particulares.

3) La *Comisión Constitucional* celebra sesión conjunta con la Asamblea proponente los días 20, 21 y 22 de noviembre, después de más de dieciocho horas de deliberaciones. Coalición Democrática se retira de los debates tras la aprobación del artículo 25 y en el momento de la votación final se encuentran ausentes también los representantes de los Grupos Minoría Catalana y PNV. El texto aprobado finalmente por ambos órganos de actuación conjunta estuvo solamente apoyado por las fuerzas centristas, oponiéndose las tres formaciones socialistas, la comunista y la andalucista.

La amplitud de las deliberaciones tampoco permite aquí la exposición de su desarrollo. Sólo es posible mencionar las modificaciones introducidas en el texto de las ponencias y el debate de totalidad previo a la votación final de conjunto.

Al artículo 8.º se incorporó un voto particular socialista; al artículo 10, letra b), una enmienda de adición centrista; al artículo 12, un voto particular socialista de adición fundado en un motivo de desacuerdo; al artículo 13.1, una enmienda socialista matizada por el Grupo centrista, y a su número 3, una enmienda *in voce* centrista; al artículo 15.3, una enmienda centrista apoyada por el Grupo comunista; al artículo 21, un voto particular andalucista; al artículo 22.2, una corrección de un diputado socialista; al artículo 29.2, supresión del término *penitenciaria*, que había constituido objeto de desacuerdo entre las ponencias constitucional y de la asamblea; al artículo 29.12, un voto particular socialista; al artículo 36.2, dos votos particulares centristas; el artículo 40 se transforma en disposición

adicional, según ha de verse; al artículo 42, una enmienda transaccional centrista; al artículo 47, una enmienda de sustitución centrista; al artículo 54, una enmienda de adición socialista con una pequeña modificación centrista, que pasa a ser el número 2 del precepto; al artículo 56.3, una enmienda transaccional centrista; a la disposición transitoria 1.^a 1, una nueva redacción centrista; al número 2 de la misma, una enmienda transaccional centrista; al artículo 37, siguiendo siempre el orden cronológico de las deliberaciones, una redacción alternativa centrista respecto del número 2, una pequeña modificación centrista respecto del número 3, así como la supresión del número 4, salvando así un desacuerdo existente entre las dos ponencias; a la disposición transitoria 4.^a 2, una modificación centrista; a la disposición transitoria 7.^a, nueva, un texto centrista; se incorporan también al dictamen de la Comisión dos nuevos preceptos transitorios, uno centrista, que figura como disposición transitoria 6.^a, y otro comunista sobre la Junta de Seguridad por equivalencia con la transitoria 1.^a del Estatuto catalán; se transforma el artículo 40 en disposición adicional cuarta, a propuesta centrista y con una modificación socialista; por último, con base en un voto particular socialista, se suprimió el preámbulo. Son cerca de treinta las modificaciones introducidas y el propio orden de debate de los artículos pone suficientemente de relieve dónde se hallaban las contraposiciones más enconadas, en virtud de que las decisiones más difíciles suelen demorarse para su adopción a los momentos finales disponibles.

El debate de totalidad originó intervenciones muy duras contra el proyecto. En el turno de Grupos parlamentarios, el Grupo andalucista habló de tajo cruel contra las aspiraciones de un pueblo a una igualdad de trato con otros pueblos, de guillotina mecánica contra las propuestas más progresistas, de limitaciones en las competencias y en la representatividad parlamentaria del parlamento gallego, de interferencias del Estado en lo que debían ser competencias únicas del poder gallego y de solidaridad con el pueblo gallego a causa del subdesarrollo económico, social, educativo, político y emigratorio; son malos los augurios. El representante socialista vasco mantuvo un no rotundo a causa de lo que entiende trato vejatorio y grave discriminación para el pueblo gallego, peligroso precedente para el resto de los pueblos de España que pone en peligro el espíritu de la Constitución, y calificó también de grave la ausencia de los grupos Minoría Catalana y PNV, con cuya presencia el Estatuto no hubiera terminado con un atropello al pueblo gallego. Los socialistas de Cataluña mantuvieron que votar no a este Estatuto es votar a favor de Galicia porque es una parodia de Estatuto, que está por debajo de los límites mínimos exigibles para un Estatuto de autonomía política. El Grupo comunista se refirió a un sentimiento de frustración, que afecta incluso a conciencias violentadas por la disciplina de partido, reemplazando al consenso un mercado de pequeñas cosas a cambio de otras, cuya responsabilidad es de centristas y de Coalición Democrática, con participación del PNV y Convergencia de Cataluña, sólo preocupados de una política nacionalista burguesa respecto de su propio país; eliminar el juego parlamentario por el bien del 3 por 100 del censo, y del censo gallego, a partidos que tienen peso en la opinión pública de Galicia, puede ser muy peligroso si mañana apareciese en Galicia otra ETA; terminó diciendo que se había roto la solidaridad constitucional y democrática para la edificación del nuevo Estado de autonomías. El representante socialista habló de haberse realizado un trabajo duro, a veces amargo, con cerca de doscientos motivos de desacuerdo en Comisión, la mayor parte rechazados por la mayoría mecánica contra todo intento socialista de mejorar el texto, factor de insatisfacción para todos y de agravio comparativo, teniendo en cuenta además que es el primer Estatuto de una zona de España en que las diferencias económicas, la opresión, la marginación, el desplazamiento social suponían la necesidad de un incremento de solidaridad; hay un aspecto, es verdad, en el que se ha avanzado, el de las finanzas; pero nadie de la

asamblea ha defendido el proyecto ni ha habido negociación sino entre los miembros de UCD, que han interpretado unilateralmente los preceptos constitucionales, acabando por preguntarse si no será ésta la última llave para detener o desacelerar el proceso autonómico.

Por el Grupo socialista de la Asamblea se calificó el texto de pseudo-Estatuto, cenizas para Galicia; los vascos y catalanes han estado aquí representados por las fuerzas de izquierda, pero ha faltado una clase concreta delimitada por los intereses de la burguesía. El representante centrista formula protesta por la imputación de intereses personales a los miembros de su Grupo, porque UCD, como grupo que respalda al Gobierno, tiene unas mayores responsabilidades que otros en este Estatuto; el interés por dotar a Galicia de una plena autonomía y hacer que el Estado funcione se traduce en evitar no tanto que se atente contra la unidad del Estado cuanto a su funcionalidad, y de ahí la discutida disposición transitoria que intenta poner un poco de racionalidad en un proceso de transferencias en que tanto nos jugamos; manifiesta haber servido a eso que abunda tanto en los discursos y tan poco en las actuaciones que se llama *política de Estado*, pues con la mayoría que en este momento tiene UCD en Galicia, es claro que si jugara a política de partido hubiera jugado a unas competencias mayores incluso que en los Estatutos anteriores, intentando ser correctamente autonomista sin deshacer el Estado; si el Estatuto vasco se distinguió por lo foral y el catalán por el mundo de la cultura, este Estatuto se distingue por lo económico; lo que hemos querido establecer —señaló— es que las leyes generales del Estado puedan ser un punto de referencia para la delimitación de competencias, y con eso no hemos restringido, sino que hemos posibilitado, un proceso racional y generoso; salimos satisfechos porque hemos cumplido con nuestro deber, teniendo que quedar claro que es un Estatuto que se ha enriquecido con la colaboración de todas las fuerzas parlamentarias.

El texto aprobado por la Comisión (17 síes, 15 noes y tres ausencias) y por la Asamblea de parlamentarios proponente (11 síes, cuatro noes y tres ausencias) está pendiente desde el 22 de noviembre de la convocatoria del referéndum de ratificación por la población interesada.

4) El clima de los debates tendrá reflejo en los comicios a celebrar y se centrará, con toda probabilidad, en el número 2 de la disposición transitoria segunda, que remite a una ley de las Cortes Generales lo más sustancial de la delimitación de competencias, en los siguientes términos:

«En aquellas competencias que recaen sobre materias que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, son objeto también de competencias estatales, se estará a la delimitación que de éstas hagan mediante ley...»

Si se trata o no de un criterio más racional que el utilizado con motivo de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, tiene la contrapartida de calificar de más irracional o no el criterio seguido en éstos. El problema puede también contemplarse a la luz de las categorías señaladas con motivo del Estatuto de Cataluña.

3. ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS DE CARACTER NO NORMATIVO

Dada la inevitable extensión de esta crónica, merced a los cuantiosos antecedentes a considerar, no cabe en este punto más que la mención escueta de actividades parlamentarias de control relacionadas con la problemática de las comunidades autónomas.

A) *Desequilibrios territoriales*

En el Congreso, como en el Senado, se ha suscitado la cuestión.

a) Los desequilibrios territoriales fueron objeto de un *debate general en el Congreso* los días 20 y 21 de junio (*Diario de Sesiones*, núms. 19 y 20), tomando como base una moción de los Grupos parlamentarios y no una comunicación del Gobierno, que a diferencia de otras ocasiones en este caso no quiso tomar la iniciativa. Se deliberó durante muchas horas y se presentaron ocho propuestas de resolución: dos por Coalición Democrática, que después retiró una, y otras por los Grupos comunista, andalucista, Minoría Catalana, vasco-PNV y centrista, así como otra del señor Sagaseta, del Grupo Mixto, que no fue admitida a trámite por la Mesa, *en función de que pretende promover una reforma constitucional para el reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos, que no es congruente con el objeto del debate planteado*. Solamente se aprobó la propuesta centrista y el número 2 de la andalucista, relativa a la *apertura de una encuesta a fin de investigar la dinámica actual de los movimientos de población entre los diversos territorios del Estado* (BOC, Congreso, núm. 132 de la serie D).

b) Una *proposición no de ley en el Senado* del Grupo Mixto solicitó la comparecencia del Gobierno para que formulara una declaración sobre criterios y medidas tendentes a corregir los desequilibrios territoriales actualmente existentes (BOC, Senado, núm. 10 de la serie I, de 7 de junio de 1979).

B) *Proceso autonómico de Andalucía*

Dos interpelaciones y una proposición no de ley se presentaron ante el Congreso relacionados con esta materia.

a) La interpelación del señor Guerra González tendente a aclarar la voluntad política del Gobierno sobre el ejercicio de acciones que puedan implicar limitación, condicionamiento o retraso de los procesos autonómicos en curso, así como si acepta la fecha del 28 de febrero de 1980 para la celebración del referéndum de iniciativa autonómica en Andalucía (BOC, Congreso, núm. 197 de la serie D).

b) La interpelación del señor Rojas-Marcos, publicada el 24 de noviembre de 1979, lo mismo que la anterior (BOC, Congreso, núm. 198 de la serie D), para que el Gobierno explique al Parlamento cuáles son sus verdaderos criterios respecto al proceso autonómico andaluz y ratifique la del 28 de febrero como fecha del referéndum de iniciativa.

c) La proposición no de ley andalucista (BOC, Congreso, núm. 227, de 11 de diciembre) del siguiente tenor a acordar por el pleno de la Cámara: *El Congreso de los Diputados considera necesario que la convocatoria del referéndum de ratificación de la iniciativa del proceso autonómico andaluz sea realizada mediante el correspondiente Decreto-ley, idéntico procedimiento utilizado para los casos similares de los referéndums catalán y vasco*.

De ninguna de estas iniciativas conoció el Pleno antes de terminar el año 1979.

MANUEL GONZALO
M.^a VICTORIA GARCÍA-ÁTANCE *

* María Victoria García-Atance ha corrido a cargo del examen del Estatuto para el País Vasco que recoge la crónica. Manuel Gonzalo ha redactado el resto de la misma.