

PASADO Y PRESENTE DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA ANDALUCIA*

DR. MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA.
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Huelva

ÍNDICE: 1. El origen de la idea contemplada en la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político. 2. La descentralización política operada en España por efecto de la Constitución de 1978. 1.1. La autonomía política de nacionalidades y regiones como resultado de un largo proceso. 1.2. El grado de autonomía asumido por las Comunidades Autónomas. 2. Breve valoración de la forma de Estado subsiguiente a la concretización normativa del Título VIII de la Constitución. 3. De la posición que vocacionalmente ocupa la Comunidad Autónoma de Andalucía en la estructura territorial del Estado.

INDEX: 1. Foundations of the idea provided in the Spanish Constitution of 1978 on the territorial distribution of the political power. 2. Political decentralization operated in Spain by the Spanish Constitution of 1978. 2.1 Political autonomy of the nationalities and regions as the result of a long process. 2. 2. The level of autonomy assumed by the Autonomous Communities. 3. Brief valuation of the Form of State subsequent to the normative '*Konkretisierung*' of the Title VIII of the Constitution. 4. On the position that the Autonomous Community of Andalusia vocationally has in the territorial structure of the State.

PALABRAS CLAVE: Descentralización • Autonomía • Estatuto de Andalucía (reforma)

KEY WORDS: Decentralization • Political Autonomy • Statute of Autonomy for Andalusia (reform)

Antes de cualquier otra consideración, interesa subrayar que la presente disertación sobre el Estatuto de Autonomía para Andalucía, atiende permanentemente al contexto en que esta norma se inserta, esto es, a las previsiones del Título VIII de la Constitución y a su desarrollo. A cuyo propósito no es ocioso llamar la atención respecto a la enorme complejidad que entraña la comprensión de las cuestiones relativas a la distribución del poder político con base en el territorio. Asunto este sobre el cual escribió hace ya algunos años Pedro Cruz Villalón un artículo al que tituló, bastante gráficamente, *la estructura territorial del Estado o la perplejidad del jurista persa*, en donde narra el asombro de un jurista persa que, tras estudiar el Título VIII de la Constitución española, dedicado, como saben, a tratar de esa distribución territorial del poder, no logra enterarse, pese a su calidad de jurista, de cómo se reparte el poder político en nuestro país desde la perspectiva señalada. Valga tan sucinto recordatorio para ilustrar por qué se tendrá presente en todo momento ese contexto, en la medida en que se muestra imprescindible para comprender las estipulaciones del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Aunque eso no quiere decir que se aspire en esta exposición a interpretar la partitura completa de una sinfonía compuesta por muchos compases, requerida, por tanto, de bas-

* Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva, el 27 de febrero de 2001, en el curso de las *Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía para Andalucía*, organizadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública.



tante tiempo para su ejecución y que admite calificarse como una obra incompleta, abierta a todavía hoy a lo que sobre todo el legislador estatutario, aunque no sólo, tenga que decir. Me refiero, naturalmente a la vertebración de la estructura territorial del Estado.

1. EL ORIGEN DE LA IDEA CONTEMPLADA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 SOBRE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO

Son muchas las reflexiones que, en general, cabe realizar sobre los estados descentralizados y, por tanto, también muy variados los modos de aproximarse a su estudio. Prefiero, sin embargo, comenzar esta reflexión con una consideración que, en rigor, no es privativa de la forma de Estado, ni, por consiguiente, tampoco, de la clase de descentralización del poder político que se produzca en su interior, pues cabe referirla a toda clase de Estado. Pero que, por eso mismo, no es ajena a su forma descentralizada y tiene la ventaja adicional, en mi opinión, de ayudar a comprender su esencia.

Bastante incómoda es la presencia, cada vez más intensa, del Estado, de cualquier Estado, en la vida privada del ciudadano, de modo que si finalmente se soporta es porque algún beneficio reporta su existencia, porque cumple alguna tarea útil para el conjunto de sus nacionales.

Todas cuantas quepa imaginar al respecto admiten resumirse en una, de la que, más o menos directamente, derivan las demás, la de mantener la paz social. Por consiguiente cabe considerar que también es manifestación suya realizar una labor integradora de sus habitantes con independencia de sus particularidades. Eso justifica por si mismo la existencia del Estado como decía ya Smend a la altura de los años veinte.

Quizá en Alemania el problema fuera principalmente el religioso y tuviera que ver con la existencia de dos comunidades de signo distinto e igualmente poderosas, la católica y la protestante, a las que era preciso integrar en el seno del Estado, reconociéndolas como a tales, esto es, asumiendo que eran diferentes, de modo que ninguno de sus miembros se sintiera discriminado por razón de su pertenencia a una u otra de tales colectividades.

Sea como fuere, la idea es aplicable a cualquier otro fenómeno social de carácter plural y en este sentido me gustaría destacar las proclamaciones en favor del pluralismo político y del pluralismo social que contiene la Constitución española de 1978 como expresión genérica de la idea recién enunciada. Al fin y al cabo vinculada con el compromiso de no uniformar y de admitir la presencia en el Estado de colectividades humanas con peculiaridades propias a cuyos miembros es preciso aceptar como a nacionales de ese Estado.

El Estado debe aceptar, pues, que se pueda ser musulmán cristiano, judío, catalán, vasco, gallego o andaluz que no por eso se deja de ser español. Esto es, admitir que musulmanes, cristianos, judíos, catalanes, vascos, gallegos o andaluces son diferentes, y buscar el modo de integrarlos en su seno sin exigirles una renuncia a su hecho diferencial.

Muy posiblemente gracias a la aceptación de este principio exista Bélgica en donde conviven miembros de dos comunidades humanas tan distintas como son flamencos y valones, cuya respectiva identidad convendrán conmigo en que sobrepasa el ámbito de la mera diferencia lingüística.

Pues bien este problema de diversidad cultural referido a comunidades de individuos claramente identificables en atención a su asentamiento territorial se planteó en España en la Segunda República. Por motivos que no hace al caso enumerar dos colectividades humanas la catalana y la vasca pedían que se produjera un reconocimiento de sus peculiaridades y que éste se tradujera o concretase en ciertas dosis de autogobierno.

Las vías de solución del problema eran varias, podía haberse acudido a la fórmula del Estado federal, pero se juzgó inadecuada por falsa o, mejor, artificiosa. Considérese que al fin y al cabo sólo Cataluña y en menor dosis también el País Vasco, pedían inicialmente ese reconocimiento, al que después se sumaría Galicia. Quizá tuvieran presente los operadores políticos de entonces, los Diputados de las Cortes Constituyentes de 1931, el fracaso que significó la experiencia federal de la Primera República española a causa, en gran medida, de lo forzado que en 1873 resultó la fórmula ideada por unos cuantos intelectuales de hacer la revolución desde arriba, desde el poder, imponiendo constitucionalmente una estructura federal para España. Pretensión esta que, para colmo, no lograron sus defensores que conectara con las aspiraciones del pueblo o, por lo menos de la burguesía liberal que se manifestaba claramente en la actitud de las ciudades españolas que, por entonces, determinaron declararse en cantones independientes (Cádiz, Jerez, Sevilla y Cartagena fueron algunos de los lugares en donde se produjo ese fenómeno).

Sea como fuere el caso es que las Cortes Constituyentes de 1931 descartaron dotar a España de una estructura federal del mismo modo que rechazaron la fórmula del Estado centralizado subsistente desde la Constitución de 1812 en nuestro país, al tiempo que asumieron el compromiso de hacer frente a esas aspiraciones de autonomía surgidas en Cataluña y el País Vasco. Lo interesante además es que la solución a este último problema se abordó apelando a esa idea del Estado integrador de la que hace un momento hablábamos. A ella se refiere Jiménez de Asúa el Presidente de la Comisión Jurídica Asesora en su Discurso de Presentación ante las Cortes del Proyecto de Constitución. Bien es verdad, que Jiménez de Asúa no habla de Estado integrador, sino de Estado integrado pero eso sólo se debe a una mala traducción del alemán, pues de Alemania tomaba la idea, como ya demostrara hace años Tomas y Valiente. Lo importante es que esa fórmula del Estado integrado o integrador se consideraba la superación de viejas disputas habidas en nuestro país entre centralistas y federalistas.

Describir como es debido qué solución idearon las Cortes Constituyentes del momento para organizar esa España hasta entonces invertebrada, es tarea que nos llevaría mucho más allá de lo que sería razonable en este lugar. Para la finalidad que aquí se persigue baste con señalar que la Constitución de 1931 contemplaba una fórmula por la cual ciertas partes del territorio nacional que aspiraba a obtener alguna dosis de autogobierno podían conseguirlo, como puede decirse que sucedió en el caso de Cataluña y quizá también en los del País Vasco y Galicia. Mientras que el resto de España permanecería ligada al poder central como hasta entonces lo había estado, siguiendo el viejo modelo departamental francés. Del producto resultante, no es exagerado decir que se aproximaba a la cuadratura del círculo. Se obtenía, como pueden imaginar, una forma de Estado de carácter simultáneamente centralizado y federal, sin llegar a ser el conjunto exactamente ni una cosa ni otra.

Pues bien, si de algo podemos sentirnos orgullosos en los tiempos modernos los estudiosos españoles del Derecho Constitucional es del éxito de la indicada fórmula constitucional concebida por las Cortes Constituyentes de 1931, por su influencia en otras constituciones extranjeras. No es que las construcciones constitucionales españolas anteriores a ésta hayan sido ignotas en el mundo. Baste con señalar en este sentido el enorme peso de la Constitución de 1812 en todo el área de influencia española, esto es, en Hispanoamérica. Lo interesante es que el ascendiente de la Constitución de 1931 no afectará a ese área de influencia cultural, pues el referido modelo de organización territorial del Estado se exportó a Italia cuya Constitución vigente de 1947 lo recogió entre sus determinaciones al objeto de satisfacer los deseos de autogobierno de ciertas regiones.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA OPERADA EN ESPAÑA POR EFECTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Nada tiene de particular, por tanto, que las Cortes Constituyentes de 1978 prestasen una especial atención a una fórmula de origen nacional que, además, tan buenos resultados había dado en Italia durante 30 años de funcionamiento. Puede decirse, en este sentido, que la estructura territorial del Estado adoptada por la Constitución española vigente se benefició de una experiencia, la italiana, prácticamente desconocida en nuestro país a causa de la corta duración de la Segunda República española.

A la solución constitucional de 1978 contribuyeron, sin duda de ninguna clase, las aspiraciones de autogobierno tantas veces manifestadas durante los años de transición de la dictadura del General Franco al régimen democrático que finalmente instaura la Constitución. Aunque antes incluso de ese momento, con anterioridad a los dos años largos que dura esa transición, es posible encontrar documentos de naturaleza política (los manifiestos de la Junta Democrática y de la Plataforma Democrática) en donde se dibujaba un panorama democrático para la España del futuro que pasaba por el reconocimiento de la identidad cultural y política de ciertas partes del territorio nacional.

Conviene subrayar esta última idea porque, efectivamente, el problema al que pretendía hacerse frente en la transición era el deseo de autogobierno de ciertas regiones españolas. Con claridad enunciado por las fuerzas políticas del País Vasco y Cataluña, y quizá también por las de Galicia. Nada más lógico que, para resolverlo, se pensase en acudir a una fórmula constitucional, la de 1931, concebida precisamente para abordar una situación idéntica de coexistencia entre partes del territorio nacional que expresaban claramente sus deseos de autogobierno con otras silentes sobre este particular.

Otra cosa es que por influjo de las demandas políticas de autogobierno suscritas por las fuerzas políticas del País Vasco, Cataluña y Galicia, terminara solicitándose lo mismo en otras zonas de España sin ninguna tradición al respecto. Eso hizo que durante los años de la transición se asistiese a la aparición de los llamados regímenes de preautonomía (por los cuales se les dotaba de ciertas facultades en el ámbito de la gestión administrativa a casi todas las regiones que después terminaron convirtiéndose en Comunidades Autónomas), de manera que antes de aprobarse la Constitución no quedaba ninguna parte del territorio nacional que no contase con él. No debe pasarse por alto por lo que significó de pie forzado para las tareas de las Cortes Constituyentes que no fueron ajenas al fenómeno (Véanse al respecto las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 7ª de la Constitución) y tiene

de explicación al hecho de que, vigente ya la Constitución, toda España esté vertebrada en Comunidades Autónomas.

Se pasará por alto si la generalización del fenómeno autonómico, creaba además un clima propicio o favorable a la presentación como normal de lo que, en realidad, era algo excepcional, esto es, la atribución de un régimen de autonomía propio a Cataluña y el País Vasco. No en balde objeto de atención preferente, junto con Galicia y Navarra, en el texto en el texto constitucional. Sea como fuere, parece obvio que logrado el objetivo de dotar a esas regiones de autonomía política, pasaba a un segundo plano la suerte que al respecto siguieran las restantes preautonomías. De ahí que, por citar los casos más conocidos, a principios de la década de los ochenta y en lo que a éstas últimas se refiere, se intentará dar marcha atrás del modo que evidenciaban el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, claramente uniformador para las mismas, y el Proyecto inicial de Estatuto de Autonomía para Andalucía, tendente a evitar su equiparación con los de aquellas Comunidades de régimen especial (País Vasco, Cataluña y Galicia).

2.1. La autonomía política de nacionalidades y regiones como resultado de un largo proceso

De cuanto ha venido diciéndose, quizá no se deduzca con la suficiente claridad que la vertebración de España en Comunidades Autónomas es el resultado de un largo proceso del cual la Constitución define el principio, pero no el final. Limitándose a tal efecto a diseñar varios medios de acceso a la autonomía para lo que denomina las nacionalidades y regiones (sin especificar si se refiere a cosas distintas, ni precisar, por tanto, cuales puedan ser sus diferencias), aun cuando se sabe que tales términos apelan, al fin y al cabo, a la suma de unas cuantas provincias con un sustrato, histórico, lingüístico o cultural común.

En definitiva, será el principio dispositivo contemplado en la Constitución el que permita a las provincias dotadas de todos o algunos de los denominadores comunes señalados, los territorios, en fin, denominados en la Constitución como nacionalidades o regiones, acceder a la condición de Comunidades Autónomas. En tanto que son esas provincias, una vez identificadas en su conjunto como una determinada nacionalidad o región, las que deciden libremente si desean o no convertirse en una Comunidad Autónoma, las que disponen, en suma, sobre su autonomía.

2.2. El grado de autonomía asumido por las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, para conocer hasta donde alcanza el nivel de autonomía que inicialmente corresponde a cada una de estas nuevas entidades cuya creación auspicia la Constitución se hace preciso consultar sus respectivos Estatutos de Autonomía, pues, en este punto, la Norma Constitucional no sólo dice muy poco sobre el particular sino que se remite expresamente a las previsiones de esos Estatutos de Autonomía. Fenómeno que ha sido calificado por la doctrina mediante una expresión sumamente gráfica: el de la desconstitucionalización del Título VIII de la Constitución.

En su virtud, se asiste a lo que admite denominarse como una segunda manifestación o versión del principio dispositivo. En pocas palabras también las Comunidades Autónomas deciden o disponen sobre el grado de autogobierno que desean asumir seleccionando de las listas al efecto contempladas en la Constitución -concretamente recogidas en sus artículos 148 y 149- las materias y las clases de potestades públicas -bien legislativas bien reglamentarias o ejecutivas, en ningún caso

judiciales-, que ejercitarán sobre las mismas, reflejándolo así en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. Aun cuando deban contar con el respaldo del poder central al respecto, pues no en balde los proyectos de esos Estatutos deben ser aprobados por las Cortes Generales.

Tal vez ahora, conocida la función protagonista que desempeñan los Estatutos de Autonomía en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se alcance a comprender en plenitud que, con la sólo consulta de la Constitución, el jurista persa no lograra esclarecer el concreto alcance de la distribución territorial del poder político en España. Ignoraba nuestro amigo que para conocer las atribuciones del Estado o de una Comunidad Autónoma, se hace preciso consultar, además de la Constitución, todos y cada uno de esos Estatutos que la desarrollan.

Casi no hace falta añadir que, consiguientemente con ello, los Estatutos de Autonomía reclaman la posición elevada en el sistema de fuentes del Derecho que les asigna el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No en balde, los llama a integrar con la Constitución un conjunto normativo homogéneo que es denominado por la doctrina con el nombre de Bloque de la Constitucionalidad, sirviéndose así de una vieja expresión procedente de la doctrina francesa que adquiere en su versión española un significado nuevo y completamente distinto del que recibe en aquel país.

En definitiva, la Constitución, con el concurso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, ha permitido el acaecimiento de un suceso que, al objeto de subrayar su importancia, aquí se denominará con la ayuda de un término sumamente gráfico, acuñado por la física cuántica, pues se confía en comunicarle expresividad al fenómeno calificándolo como un big bang competencial por el que las funciones jurídicas de un Estado antes centralizado han podido desplazarse, cuando menos en parte, a la periferia. Toda vez que, en efecto, la única instancia con poder político conocida en España hasta 1979 (fecha en que se aprueban los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña), pierde buena parte del mismo en beneficio de otras (construidas sobre la base del territorio) con quienes, en consecuencia, lo comparte desde entonces. De modo que, de acuerdo con la referida expresión de la física cuántica, puede decirse que en ese centro de poder se producirán una serie de explosiones de distinta magnitud aunque de carácter descentralizador en todo caso.

Con todo, es preciso advertir que se trata de una explosión controlada, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta su carácter normado por la Constitución. No sólo porque el Estado contribuya a definir las competencias de las Comunidades Autónomas participando, según se ha dicho, en la aprobación de los Estatutos, sino también porque en este punto y no por casualidad proclama la Norma Fundamental “la indisoluble unidad de la Nación española” ya en su art. 2. De manera que, coherentemente con esa proclamación, se le ha pertrechado al poder central de instrumentos para preservar esa unidad, frente a situaciones que cabe calificar de excepcionales, como la que se produciría en el caso de que alguna Comunidad Autónoma pretendiese secesionarse del conjunto, arbitrándose en el art. 155 de la Constitución una figura idéntica a la que en los Estados federales permite a la Federación impedirlo, es decir, habilitando a ese poder central para usar de la compulsión federal. Y facultándolo también para intervenir frente a situaciones que, sin entrañar ningún riesgo para el conjunto de la estructura estatal, son susceptibles de poner en peligro deter-

minadas políticas que la Constitución ha querido que sean comunes para toda España, no obstante la existencia de las Comunidades Autónomas.

El resultado final de todo ese largo proceso será que todo el territorio nacional, como ha quedado dicho, se ha visto parcelado en Comunidades Autónomas. Así cabía esperar que sucediese además considerando el condicionamiento que, según se ha insinuado, significaba para la tarea del constituyente encontrar generalizado el modelo del régimen preautonómico y las facilidades que para acceder a un régimen de autonomía plena ofrece a las provincias la Constitución, que, en consecuencia, debía abandonar todo intento de recuperar el modelo de Estado integrador diseñado en la Constitución española de 1931 (en cuya virtud, recuérdese, una parte del territorio nacional sería autónomo, mientras el resto sería gobernado con arreglo a la fórmula de la descentralización) y optar por otro -no necesariamente menos integrador-, más viable a la vista de las circunstancias (de acuerdo con el cual todas las regiones de España pudieran gozar de autonomía política, sólo que, como en Italia, de distinto grado; téngase presente que allí solamente Sicilia, Cerdeña, Trentino Alto Adigio, Venecia y el Valle de Aosta, cuentan, frente a todas las demás regiones italianas, con auténticas dosis de autogobierno), y, por qué no decirlo, que, en cuanto construido sobre la base de una inclinación a generalizar el fenómeno autonómico, contase con una ventaja adicional, la de contribuir a colar de rondón, frente a las resistencias de los poderes fácticos -el ejército sobre todo-, la autonomía política del País Vasco y Cataluña, presentándola como dos manifestaciones de un mismo acontecimiento más amplio, ambicioso y racionalizador.

Acerca de la completa parcelación de España en Comunidades Autónomas, resultante del proceso descentralizador abierto por el Título VIII de la Constitución, conviene insistir en el dato apuntado relativo al distinto grado de autogobierno que han adquirido las Comunidades Autónomas. Pues, interesa añadir a su respecto que, a causa de las competencias asumidas por éstas en sus respectivos Estatutos, se muestran tales entes susceptibles de clasificarse en dos grandes grupos cuando menos, las Comunidades Autónomas de régimen especial (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) y las de régimen común (todas las demás). A ninguna, sin embargo, se le ha privado del ejercicio de funciones legislativas, de modo que todas cuentan con un parlamento, del que indefectiblemente surge el correspondiente órgano ejecutivo que las gobierna y al que se le habilita, como es natural, para el ejercicio de funciones reglamentarias, careciendo en todo caso de potestad alguna en el terreno de la jurisdicción.

3. BREVE VALORACIÓN DE LA FORMA DE ESTADO SUBSIGUIENTE A LA CONCRETIZACIÓN NORMATIVA DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN

Transcurridos casi veinticinco años desde la promulgación de la Constitución española vigente ha disminuido mucho, si no ha desaparecido, el interés por un asunto que inicialmente acaparó la atención de los estudiosos del Derecho Público españoles y extranjeros por clasificar la forma de Estado que instaura, atendiendo a las categorías teóricas construidas mediante la observación de las posibilidades que al respecto ofrecía la realidad. En donde, a grandes rasgos, era patente la coexistencia de dos tipos de Estados, según contemplasen o no sus respectivas Constituciones la presencia en ellos de entes territoriales dotados de poder político. De modo que, en atención a esa circunstancia, se hablaba y se habla de Estados políticamente centralizados o descentralizados.

Pues bien, en la medida en que tan genérica clasificación permitía encuadrar inmediatamente al Estado español entre los de esta última clase, se comprende el interés que despertaba entre los extranjeros estudiosos del Derecho Público ese plus añadido de democracia con que se dotaba el Estado español en la fase posterior al régimen de dictadura que superaba. Como también es comprensible que la doctrina española se interesase por las ideas y conceptos acuñados en los Estados extranjeros políticamente descentralizados, buscando fuentes de inspiración para abordar el análisis de las posibilidades y límites que, en cuanto a su desarrollo, admite este aspecto de la Constitución.

Desde entonces hasta el presente han venido sucediéndose estudios generales y sectoriales sobre el Estado de las Autonomías en los que aquellas preocupaciones iniciales han dado paso a otras más directamente relacionadas con las tareas que cotidianamente despliegan el Estado y los entes territoriales dotados de autonomía política, nacidos al amparo del Título VIII de la Constitución. Así, la necesidad de ofrecer respuestas a las disputas que inmediatamente después de crearse las Comunidades Autónomas, surgieron entre éstas y el Estado acerca de sus respectivas competencias, ha motivado un notable incremento de la literatura jurídica dedicada al análisis de aspectos específicos de la distribución territorial del poder. Mientras que, por contra, puede observarse un considerable descenso en el interés de hace unos años por la cuestión de las similitudes y diferencias que guarda el Estado Autonómico con otros de estructura descentralizada, y hasta puede decirse que este asunto ocupa hoy día un lugar muy secundario entre las preocupaciones de la doctrina. La cual vendría a mostrarse mayoritaria en sostener que el Estado resultante de concretizar el Título VIII de la Constitución resiste la comparación con un Estado Federal. Convendrán conmigo en que, si no fuera estéril para un jurista, podría contrastarse el nivel de autogobierno de Cataluña frente a la instancia que personifica el poder central en España, con el Estado de Baviera respecto de la Federación alemana. Quizá nos encontraríamos con sorpresas.

En efecto, no parece que sea ningún desatino, ni tan siquiera una exageración, conceptuar al Estado de las Autonomías como materialmente federal, bien que de carácter asimétrico por aquello de que admite considerársele compuesto por dos grandes clases de Comunidades Autónomas, abstracción hecha de las diferencias apreciables entre las que, según ha quedado dicho, conformarían cada una de esas categorías.

4. DE LA POSICIÓN QUE VOCACIONALMENTE OCUPA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.

Al objeto que aquí se persigue interesa llamar la atención sobre este último asunto. Pues ninguna duda cabe del espíritu que, desde los tiempos de la transición de la dictadura a la democracia, animó a las fuerzas políticas con implantación en Andalucía por equiparar a la región con las que mayor autonomía alcanzasen dentro de los niveles permitidos por la futura Constitución.

- Recuérdese cuanto se coreó en las manifestaciones de la época habidas en Andalucía: “libertad, amnistía, estatuto de autonomía”. El lema por antonomasia de la transición que no es imposible tuviese su origen en el País Vasco o Cataluña (vista su sintonía con lo enunciado en los manifiestos de la Junta y de la Plataforma democráticas, suscritos, entre otros, por los partidos nacionalistas vascos y catalanes) y fuera luego importado miméticamente a Andalucía.

- Tampoco se pase por alto que en el pasado, en la II República, Andalucía no plebiscitó ningún Estatuto de Autonomía, ni se olvide que eso, lejos de servir de freno al ensayo por las fuerzas políticas andaluzas de emular a los territorios que sí los plebiscitaron, pareció convertirse en un acicate para que, esgrimiendo el argumento del agravio comparativo, intentasen equiparar a nuestra región con el País Vasco, Cataluña y Galicia. Lo que obligaba a usar la vía del art. 151 C.E., como se hizo, para finalmente (y aun a costa de traicionar lo dispuesto en dicho precepto), dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de un nivel competencial no muy distinto del que alcanzaron esas otras Comunidades Autónomas.

- De lo intenso que llegó a ser el sentimiento de emulación a que viene haciéndose referencia es una buena muestra el “Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía elaborado en Carmona por la Comisión de partidos políticos con representación en la Junta de Andalucía”. No en balde, decía el borrador de éste en su art. 13.19 que la Comunidad Autónoma de Andalucía tendría competencia exclusiva en materia de “fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña”.

Cabe preguntarse, sin embargo, si mereció la pena tanto esfuerzo emulador pasado, para que en el presente figure Andalucía entre las Comunidades Autónomas de régimen especial:

En primer lugar, téngase presente que en ningún momento la Junta de Andalucía ha llevado a cabo una política similar a la practicada en el País Vasco o Cataluña de agotar las posibilidades competenciales que les ofrecen sus Estatutos. Todavía tiene Andalucía transferencias pendientes en materias que hace tiempo gestionan las citadas Comunidades Autónomas. Dicho sea sin ánimo de crítica para ninguna de estas dos clases de políticas legítimas posibles.

Pero, en segundo término, interesa subrayar que Andalucía es prisionera del honor adquirido con su equiparación a las Comunidades Autónomas que obtuvieron un Estatuto de Autonomía estando vigente la Constitución de 1931. Quiere decirse con ello que durante la V Legislatura de las Cortes Generales se alcanzará un nuevo consenso en lo autonómico entre los partidos políticos allí representados, en cuya virtud se ha procedido a reformar buena parte, si no todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas que se convirtieron en tales gracias a la fórmula contemplada en el art. 143 de la Constitución. Aunque esta medida se ha revelado sin consecuencias para las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas de régimen especial. Es más, todo apunta a que el acuerdo no pretendía rebasar los límites de un desarrollo, algo tardío, es verdad, del art. 148.2 C.E., claro está que orientado a la ampliación del nivel competencial asumido por aquellas Comunidades Autónomas que aprobaron sus Estatutos por la vía del art. 143 C.E., y tendente a la equiparación entre todas las Comunidades Autónomas, a juzgar por las consecuencias de la igualación competencial, bien que con matices, lograda entre las recién citadas y las que accedieron a esa condición en virtud de lo dispuesto en el art. 151 C.E. Se comprende así que ese intento de uniformar por arriba exigiera mantener incólume el canon que se aspiraba a emular. Con lo que eso significa de continuidad con la actitud mostrada por las fuerzas políticas representadas en las Cortes, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de no reformar este Estatuto, ni los del País Vasco, Cataluña o Galicia.

Tan asumida en el terreno de lo político se muestra la idea de no modificar estos últimos Estatutos que, frente a las referidas reformas estatutarias posteriores al acuerdo de la V Legislatura, apenas se ha oído la tímida reacción de Convergencia y Unión, que, haciéndose eco del grado de autonomía aproximadamente equivalente en su virtud alcanzado por todas las Comunidades Autónomas, concluirá por reclamar un plus adicional de autogobierno. Recuérdese que a ese propósito esgrimirá dicha coalición el argumento del hecho diferencial concretado en la identidad lingüística de Cataluña, aunque sin llegar a proponer abiertamente la reforma de su Estatuto de Autonomía.

Tampoco se olvide que en el espectro político del nacionalismo vasco no ha tenido predicamento tal formulación. Como era de esperar que sucedería dado su desinterés por profundizar en el desarrollo autonómico y por crecer gracias al Estatuto. Quizá sea ese el motivo por el cual no acaba de acometerse la reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados con el concurso del art. 151 C.E. Considérese la enorme dificultad que entrañaría el intento de explicar políticamente una reforma de los Estatutos catalán, gallego y andaluz de la que fuera excluido el vasco. Júzguese si una operación así no podría entenderse como una ruptura del pacto constitucional de 1978 y estimarse, a un tiempo, legitimadora de tantas otras cosas.

Aunque es obvio que para un jurista no tiene tanto interés explicar cual sea la razón última de la resistencia a reformar tales Estatutos, cuanto comprender la situación resultante de dicha actitud y analizar, por tanto, el fenómeno a que conduce. No en balde, viene asistiéndose a la revisión de los mencionados Estatutos por vía legislativa, esto es, prescindiéndose total y absolutamente del procedimiento que los mismos contemplan al efecto.

A este respecto se muestra paradigmático lo sucedido durante la vigencia del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Pues, de una parte, no autoriza éste la disolución anticipada del Parlamento que sí contempla la Ley 6/1994, de 17 de mayo. Mientras que, de otra, exige dicho Estatuto en su art. 44 la consulta del Consejo de Estado para los Reglamentos generales que dicte la Comunidad Autónoma de Andalucía en ejecución de las leyes estatales, y para los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las leyes. Lo que no ha impedido la creación por la Ley 8/1983, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía, al que se le han encomendado las referidas tareas.

Desde luego que tales disposiciones legislativas aportan respuestas prácticas a problemas suscitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La pregunta es si estos habrían surgido de no haber propiciado, en primer término, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña la solución de autorizar, por intermedio de la ley, a los Presidentes de tales Comunidades Autónomas para disolver sus respectivos parlamentos; y de no haber creado, en segundo lugar, el Estatuto de Autonomía de Cataluña un órgano como su Consejo Consultivo.

He aquí a las autoridades autonómicas andaluzas, otra vez, imbuidas del espíritu de emulación que, desde antes de aprobarse la Constitución, impregnara a las fuerzas políticas impulsoras del proceso constitutivo de la Comunidad Autónoma. Movidas por el cual es obvio que lograron superar las diferencias de matiz que separaban a ésta (afectada por la revisión del pacto constitucional autonómico que supuso el acuerdo sobre el particular de 1982. Al menos en lo que se refiere a su posible consideración como una macrodiputación provincial, en ausencia de habilitación a su Presi-

dente para disolver anticipadamente la Asamblea Legislativa) de las Comunidades Autónomas cuyo ejemplo pretendían seguir. Bien que a costa, forzoso es decirlo, de vulnerar el propio Estatuto de Autonomía, si no la Constitución. Pues no se pase por alto que en un Estado de Derecho sus instituciones sólo pueden desplegar las actividades para las cuales se encuentran facultadas por la norma.

Que el Gobierno de la Nación no haya denunciado la inconstitucionalidad de las referidas leyes autonómicas, permite vislumbrar una actitud por parte del Estado que si, de un lado, cabe juzgarse proclive a consentir esta clase de vulneraciones estatutarias -quizá porque en nada comprometan el actual reparto de poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas-, admite entenderse, de otro, compensatoria de su resistencia a reformar los Estatutos de Autonomía aprobados gracias al art. 151 C.E., y, por consiguiente, expresiva de una invitación a descartar una inmediata iniciativa estatal en ese sentido.

La cual, sin embargo, sí podría asumir la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cuya tendencia a mostrarse como agraviada permanentemente respecto a las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña o Galicia, la libran de toda sospecha en cuanto a pretender con ello la ruptura del pacto constitucional autonómico.

Eso le permitiría tratar como es debido, esto es, en el Estatuto de Autonomía, lo atinente a la disolución del Parlamento y al Consejo Consultivo (incluso por qué no crear un Tribunal de garantías del Estatuto). Sin perjuicio de lo cual, también podría individualizar no pocas materias competenciales que no mencione la Constitución para reservarse el ejercicio sobre las mismas de potestades públicas legislativas o ejecutivas o de ambas clases, y adoptando así el modelo que hoy siguen algunos Estatutos de Autonomía, incluido el de Andalucía, cuando asumen para su Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en: algunas materias culturales específicas, denominaciones de origen, seguridad industrial, vertidos industriales o contaminantes, montes y aprovechamientos forestales, y espacios naturales protegidos.

De este modo aparte de liberarse de esa prisión a que nos referíamos, podría mostrarle un camino que quizá convenga explorar a las Comunidades Autónomas de Estatuto silente en cuanto a la posibilidad de ejercitar funciones públicas en ciertos ámbitos materiales. Como es el caso del País Vasco, cuyo mutismo estatutario acerca de los espacios naturales protegidos ha sido salvado gracias a construcciones jurisprudenciales en último inspiradas en la idea de que las Comunidades Autónomas de régimen especial, en particular las del País Vasco y Cataluña, participan del mismo techo competencial.

Casi no hace falta decir que estoy convencido de que el universo competencial resultante del big bang no limita su tendencia a expandirse a los Estatutos aprobados con la intermediación del art. 143 C.E. Difícilmente podría entenderse que estemos ante un límite inmanente a la reforma de la Constitución.

Puede comprenderse ahora por qué al comienzo de esta reflexión he calificado el proceso de descentralización política operado en España por efecto de la Constitución de 1978 como una sinfonía inacabada. No es sólo que las normas jurídicas posteriores y subordinadas a la Constitución se encuentren a disposición de las instancias y sus órganos llamados por ella a crearlas. Consi-

dérese además que el Título VIII de la Constitución contempla un plan descentralizador que, en cuanto no pasa de ser un esbozo, se presta a una pluralidad de posibles concreciones, susceptibles de conocer, a su vez, consecutivos cambios de carácter siempre integrador.

RESUMEN: Se trata de un análisis del fenómeno descentralizador operado en lo político por efecto de la Constitución vigente, como el obligado marco de referencia en el que se inserta el Estatuto de Autonomía para Andalucía. En cuya virtud puede decirse que dicha Comunidad Autónoma adquiere un grado de autonomía política equiparable al de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia. Como no podía ser de otra forma, dada la enorme influencia que ejercieron sus respectivos Estatutos de Autonomía en la redacción del andaluz. A ese análisis se añade una mínima propuesta de reforma estatutaria para el caso andaluz que incluso podría invertir la tendencia y convertirse en modelo a seguir por otras Comunidades Autónomas y en especial las que expresamente han sido citadas.

ABSTRACT: The object of this piece of work is the analysis of the phenomenon of decentralization operated in political matters by the effect of the Constitution in force as the reference framework in which it's inserted the Statute of Autonomy for Andalusia. By the virtue of this statute, it can be said that this Autonomous Community obtains a level of autonomy analogous to that of the Autonomous Communities of Cataluña, Galica and País Vasco. It isn't could be in other way due to the enormous influence that their respective Statutes of Autonomy had in the drawing-up of the Andalusian Statute. It has to be added to that analysis a minimal proposal of reform of the Andalusian Statute which may even invert the tendency and turn into the model to be followed by other Autonomous Communities and especially those which have been mentioned above.