

Un poco de memoria

JAVIER PÉREZ ROYO

EL PAÍS - España - 28-11-2009

El Estado autonómico se ha construido mediante enfrentamientos muy profundos que se acabaron canalizando a través de pactos de naturaleza política negociados de buena fe, que, en ningún momento sacralizaron el texto constitucional y lo convirtieron en un obstáculo para alcanzar un acuerdo.

Tras la entrada en vigor de la Constitución y la celebración de las primeras elecciones constitucionales en la primavera de 1979, el Gobierno de Suárez puso en marcha el proceso de construcción del Estado autonómico, negociando con suma rapidez con País Vasco y Cataluña, cuyos Estatutos quedaron aprobados en noviembre y pudieron ser sometidos inmediatamente a referéndum. Hasta aquí no hubo ningún problema de constitucionalidad en el modo de proceder. A partir de este momento hubo varios.

El primero en Galicia. De manera, en mi opinión, no constitucional, el proyecto de Estatuto de Galicia que se aprobó en diciembre de 1979 rebajaba de manera considerable el derecho a la autonomía recogido por los Estatutos vasco y catalán. Nada había ni hay en la Constitución que justificara esa rebaja, ya que la norma fundamental se refiere, sin diferenciar, a los territorios que "en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía" y, por tanto, la diferenciación carecía de cobertura constitucional.

A este proceder anticonstitucional se anudó otro segundo: en lugar de someter el texto a referéndum de manera inmediata, como se había hecho con los textos de País Vasco y Cataluña, el gallego, ante el temor de que los ciudadanos dijeran que *no* en el referéndum de ratificación, se dejó *sine die* en el congelador. También sin cobertura constitucional.

El segundo, en Andalucía. Tras la decisión del Comité Ejecutivo de UCD, en enero de 1980, de que todas las demás regiones accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, tuvo que convocarse en Andalucía el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica que prevé el artículo 151.1 CE, referéndum que se celebró el 28 de febrero de 1980 y que se ganó políticamente, pero se perdió jurídicamente, ya que la Constitución exigía la mayoría absoluta del censo electoral *en cada una* de las provincias y no en el conjunto de todas ellas y en Almería faltó un puñado de votos para esa mayoría.

Jurídicamente, Andalucía no hubiera podido constituirse en autonomía por la vía del artículo 151 CE. Políticamente, era imposible que no se constituyera por esa vía. La tensión entre legalidad y legitimidad se resolvió mediante los Pactos Autonómicos de 1981, que modificaron la Ley Orgánica de distintas modalidades de referéndum, de manera claramente anticonstitucional, para encajar el resultado del referéndum andaluz, y mediante la aprobación de una ley orgánica con base en el artículo 144 CE, para sustituir la iniciativa autonómica de Almería. Se aprovechó la ocasión para equiparar el Estatuto de Galicia al de Cataluña y País Vasco y poderlo someter a referéndum, además de para fijar el mapa autonómico y establecer el calendario de acceso a la autonomía de todas las demás regiones.

Las dudas de constitucionalidad que hubo en los procesos estatuyentes originarios por los cuales se inició la construcción del Estado autonómico, fueron muy superiores a las que se han podido suscitar con las reformas de los Estatutos. Si UCD se hubiera cerrado a cualquier posibilidad de pacto y hubiera considerado que era un tema que había que residenciar ante el Constitucional, nos hubiéramos metido en un callejón sin salida, que posiblemente habría condenado al fracaso a la Constitución en su integridad.

Un Estado políticamente descentralizado únicamente puede construirse con pactos políticos negociados de buena fe. Y la negociación de buena fe presupone que cada partido participa en ella con la representación que los ciudadanos le han dado. El PP tenía que haber participado en la reforma del Estatuto catalán y andaluz de la misma manera que participó en la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, y no retirarse de la negociación porque no tenía mayoría y confiar en que, después, a través del Constitucional podría anularla. El Constitucional no puede resolver un problema de esta naturaleza. El Constitucional puede decidir si es constitucional o no un artículo de una determinada ley, estatal o autonómica, pero no puede decidir sobre una norma de naturaleza constitucional, que supone la plasmación del pacto de inserción de la parte en el todo, en este caso, de Cataluña en España.