

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/1 enero-junio 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7212024>

RECENSIONES

GARRIDO LÓPEZ, Carlos, *Del centralismo a la generalización de las autonomías. La práctica del principio dispositivo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, 457 pp, ISBN: 978-84-1163-351-2.

<https://doi.org/10.18543/ed.3116>

Fecha de recepción: 26.02.2024

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/1, enero-junio 2024
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

GARRIDO LÓPEZ, Carlos, *Del centralismo a la generalización de las autonomías. La práctica del principio dispositivo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, 457 pp, ISBN: 978-84-1163-351-2.

<https://doi.org/10.18543/ed.3116>

Fecha de recepción: 26.02.2024

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

No hay trabajo académico firmado por Carlos Garrido que no se caracterice por la rigurosidad analítica y por una redacción estimulante, y cuidada, que acompaña al lector de principio a fin. Esta monografía, la cuarta firmada por el autor, no es, evidentemente, una excepción.

El profesor Garrido aborda en esta ocasión los siete años electrizantes en los que España transitó del centralismo a las autonomías y, simultáneamente, de la dictadura a la democracia —una dimensión que, si bien no constituye el objeto del trabajo, lo impregna inevitablemente—. Garrido logra, en todo caso, pese al trepidante ritmo al cual se sucedieron los acontecimientos en los albores de la democracia, construir un discurso sereno que le permite detenerse, pormenorizadamente, aunque sin perder la panorámica general, en los detalles del proceso autonómico: en sus condicionantes jurídicos y, muy especialmente, en los

político-institucionales, tal y como exige una concepción comprensiva, y no meramente descriptiva, de la metodología constitucional. Con ello, el autor ofrece a quien se acerque a la obra valiosas claves para comprender el dinamismo que, todavía en la actualidad, caracterizan a nuestra forma de Estado. En un momento de verdades líquidas, la solidez del análisis del profesor Garrido sirve como antídoto contra la desmemoria, que no es sino la antesala del abuso.

Desde el punto de vista estructural, la obra cuenta con seis capítulos y una vasta bibliografía, con más de trescientas entradas, a las que deben añadirse las fuentes documentales —periódicas e institucionales— en las que se apoya el autor para construir el pormenorizado relato que presenta. El mismo arranca en las postrimerías del franquismo, y en la toma de conciencia de las disfuncionalidades administrativas y desequilibrios territoriales

provocadas por el centralismo. La lectura de estos primeros compases de la monografía resulta especialmente elocuente para quienes quieran hacer resonar los tambores de la recentralización.

Garrido subraya cómo la integración del mercado nacional y la mejora de las comunicaciones en la década de los sesenta, comportó que aquellas regiones incipientemente industrializadas experimentasen un sólido desarrollo, a diferencia, y en detrimento, de las demás. En consecuencia, el principal desencadenante de la conciencia regional en la mayor parte de los territorios españoles fue la percepción del grave deterioro económico y la sensación de expolio. Y, ante el inmovilismo franquista, que pese a algunos tímidos intentos no logró superar el centralismo, el antifranquismo asoció la democracia con el autogobierno de las comunidades regionales. La reivindicación territorial en España, si bien contaba con perfiles propios en cada territorio –de los que da cuenta Garrido–, distaba de estar circunscrita a los territorios singularizados por el arraigo del nacionalismo. Se trataba de una reivindicación general y mayoritaria, siendo reflejo de ello el rechazo del modelo centralista del franquismo, ya durante la Transición, por parte de todas las formaciones políticas. El panorama, desde luego, era muy diferente al vivido en 1931, donde los principales partidos disentían sobre la organización territorial más deseable que debía adoptar la II República.

El segundo capítulo arranca con la celebración de elecciones generales el 15 de junio de 1977 y la inmediata exigencia, desde los nacionalismos

periféricos y la izquierda vasca y catalana, del restablecimiento inmediato de sus Estatutos de autonomía aprobados durante el periodo republicano. En ambas regiones se constituyeron asambleas de parlamentarios, pero éstas se extendieron inmediatamente a otros territorios y desembocaron en la generalización de entes preautonómicos en trece de ellos –cuya naturaleza, organización y funciones analiza el autor con cuidado–. Las preautonomías, apunta Garrido, si bien encauzaron las demandas de autogobierno regional y proporcionaron rodaje administrativo a las élites regionales, cerraron igualmente el ciclo de la movilización popular a favor de la autonomía, pues la reivindicación quedó institucionalizada, actuando desde ese instante los partidos como mediadores. Y, además, no fueron óbice para la constitucionalización del principio dispositivo por el que el constituyente renunció, *de facto*, a dibujar el mapa autonómico.

Sobre la teoría y práctica del principio dispositivo en los procedimientos constitucionales de acceso a la autonomía versa, precisamente, el tercer capítulo de la monografía. La constitucionalización de este principio quiso compatibilizar la inmediata satisfacción de las demandas de los nacionalismos periféricos con el derecho de las demás regiones a lograr, en un horizonte temporal menos apremiante, similar grado de autonomía. Sin embargo, como apunta Garrido, este acceso asimétrico y gradual pretendió lograrse previendo unos procedimientos de iniciativa tan prolijos que provocaron que el proceso de formación de la mayoría de

Comunidades Autónomas fuese un laberinto jurídico-político.

Este capítulo, tras analizar desde el punto de vista normativo los interrogantes que abrían las diferentes vías constitucionales de acceso a la autonomía, estudia los cambios producidos en la composición de los entes preautonómicos como consecuencia de las elecciones, generales y municipales, de marzo y abril de 1979. Como recuerda el autor, la composición de estos órganos era determinante por múltiples motivos entre los que destaca, especialmente, la privilegiada posición política de estos órganos que, con base en el la DT 2ª de la CE, podían sustituir con su mayoría la iniciativa autonómica de las diputaciones provinciales y los órganos interinsulares correspondientes. Teniendo ello presente, el capítulo concluye analizando los primeros supuestos de aplicación de las normas referidas al proceso autonómico, comenzando por la negociación y aprobación de los Estatutos de autonomía de Euskadi y Cataluña, que estuvieron caracterizadas, como subraya el autor, por la divisa napoleónica “*on s’engage et puis on voit*” y fueron un reflejo muy señalado de la improvisación que caracterizó todo el proceso autonómico. En cualquier caso, pese a que los textos finalmente aprobados fueron depurados durante la tramitación parlamentaria para garantizar su encaje dentro del marco de la Constitución –frente a las pretensiones iniciales de los impulsores–, las fuerzas nacionalistas, quizás con la salvedad de ERC, quedaron satisfechas del resultado, que comportaba alcanzar un nivel de autogobierno sustancialmente superior al

previsto por el constituyente republicano en 1931.

El Capítulo 3, por último, da cuenta de la apertura del proceso autonómico en Galicia, con base también en la DT 2ª CE; en Andalucía, País Valenciano, Canarias y Aragón por la vía del artículo 151 CE; y en buena parte del resto de territorios por la vía del artículo 143 CE, con la salvedad de Baleares, Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid, por motivos diversos expuestos por Garrido. El caso navarro discurriría por el cauce de la DA 1ª CE. El sistema, no obstante, otorgaba un protagonismo indiscutible a los representantes locales de los partidos políticos en todos los casos, quienes “imprudentemente” –denuncia el autor– crearon unas expectativas sobre el resultado del proceso que no estaban en condiciones de satisfacer.

El Capítulo 4 se dedica al estudio del giro territorial de la UCD tras la aprobación de los estatutos vasco y catalán, cuando trató de rectificar la dinámica emuladora activada en otras regiones provocando el bloqueo, en consecuencia, del resto de procesos autonómicos. La rebaja de contenidos del proyecto estatutario gallego destaca por ser el primer síntoma de este giro. A ello hay que sumar que, a los ojos de los centristas, el resto de los territorios debían acceder a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, pues la discreta participación en los referéndums de aprobación de los estatutos vasco y catalán hacía que la generalización de este instrumento no resultase políticamente atractiva. UCD emprendió esta empresa en solitario, pues, aunque buscó la complicidad de la dirección socialista, no la encontró

por motivos más organizativos que estratégicos. Y su decisión impactó, de lleno, en el proceso autonómico andaluz –este ya muy avanzado, y donde UCD propugnaría la abstención en el referéndum de acceso a la autonomía– y en los procesos autonómicos valenciano, canario y aragonés. En estos tres últimos casos, la forma de vehicular normativamente esta decisión política fue la introducción en la Ley Orgánica reguladora del referéndum de requisitos adicionales en la vía de acceso del artículo 151 CE, pese a la dudosa constitucionalidad de la decisión, tal y como se denunció en los informes elaborados por los departamentos de Derecho Político de las universidades de Zaragoza y Valencia. La paralización de los procesos autonómicos devino en crisis de Estado, que cristalizó en la presentación de una moción de censura donde el candidato alternativo, Felipe González, abogó por la equiparación del estatuto gallego al vasco y catalán, por una nueva modificación de la Ley Orgánica reguladora del referéndum para superar el resultado insuficiente de la provincia almeriense en el referéndum de acceso a la autonomía, que impedían la constitución de Andalucía por la vía del artículo 151, y por desbloquear “sin imposiciones” la situación de bloqueo creada en los procesos de País Valenciano, Canarias y Aragón.

El penúltimo capítulo de la monografía, el quinto, aborda, tras la rectificación de UCD, el desbloqueo de los procesos autonómicos en Galicia y Andalucía; la reconducción con acuerdo de los socialistas de la iniciativa autonómica en Canarias, País Valenciano y Aragón y, en definitiva, la

reactivación de los procesos en el resto de las comunidades: bien iniciando la tramitación parlamentaria de los proyectos estatutarios, como fue el caso de Asturias, Cantabria, Canarias, Murcia y La Rioja; bien elaborando proyectos estatutarios en Aragón, País Valenciano, Extremadura y Baleares –o negociando el amejoramiento foral en Navarra–; bien, por último, iniciando la andadura en Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid, donde el proceso había encallado especialmente. En el caso castellanoleonés, por la negativa segoviana a integrarse en la Comunidad Autónoma y por la revocación de los acuerdos locales en la provincia de León; en el caso manchego por la vinculación afectiva y funcional de Albacete y Guadalajara a Murcia y Madrid, respectivamente; y en el caso madrileño porque los socialistas de la capital, con el alcalde Tierno Galván a la cabeza, abogaban por la integración en Castilla-La Mancha: una decisión que posiblemente habría alterado algunas de las dinámicas actuales del Estado autonómico.

Sin embargo, en los primeros compases de 1981, aunque los procesos autonómicos más conflictivos se habían logrado encauzar, el tira y afloja entre la UCD y el PSOE no se había superado por completo. El 23-F constituyó, sin duda, un punto de inflexión y propició la concentración entre las dos principales fuerzas políticas, que desembocaría –asumiendo los postulados del Informe de la Comisión de Expertos– en los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981. Garrido se detiene a analizar el contenido de dicho Informe, que se dirigió, fundamentalmente, a corregir los problemas organizativos derivados de

la utilización incondicionada del principio dispositivo, así como a estudiar la naturaleza y alcance del subsiguiente Acuerdo entre partidos, que desplegó efectos en el plano político, pero no en el jurídico, donde continuaba rigiendo el principio dispositivo. Solo la democracia de partidos, evidencia el autor, hizo posible trasladar a la esfera de lo jurídico lo pactado en el ámbito estrictamente político, y uno a uno fueron aprobándose los Estatutos de autonomía de igual manera que caen las piezas de dominó: La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana primero; Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias, después; tras la celebración de las elecciones generales de octubre de 1982, y certificado el desplome de la UCD, los Estatutos de Extremadura, Baleares y Madrid y, por último, el Estatuto de Castilla y León, siendo necesario para ello la tramitación previa de un proyecto de ley con base en el artículo 144 CE, respecto a Segovia, que daría lugar a la –no exenta de controversia, desde el punto de vista interpretativo– STC 100/1984, de 8 de noviembre.

En definitiva, frente a la tesis de la existencia de dos tipos de comunidades autónomas de naturaleza diversas, tras los Acuerdos autonómicos prosperó la idea de un solo tipo de comunidad autónoma, con idéntica organización institucional, aunque con diferentes ritmos temporales de asunción de competencias. En este sentido, el techo competencial valenciano y canario –no así el aragonés, atendiendo a su menor

peso político–, se vio incrementado desde un primer momento gracias a la LOTRAVA y a la LOTRACA. Garrido también analiza, en el marco del artículo 150 CE, aunque con diferente sentido, el contenido del proyecto de LOAPA y los –escasos– efectos que tuvo su declaración de inconstitucionalidad por STC 76/1983, de 5 de agosto, pues buena parte de su contenido normativo fue asumido como acervo jurisprudencial por parte del TC, lo que dio el pistoletazo de salida –aunque eso sea ya harina de otro costal– a lo que ha terminado por ser el Estado jurisdiccional autonómico.

Pese a las dificultades analizadas, o quizás precisamente porque las mismas fueron superadas con ingenio y generosidad, el balance que realiza el profesor Garrido de la etapa de construcción del Estado de las Autonomías es “extraordinariamente positivo”. La culminación del proceso autonómico, en efecto, permitió vislumbrar con nitidez un nuevo horizonte donde existirían los mimbres jurídicos necesarios para alcanzar la integración y dinamización territorial. Para todos aquellos que consideren que hoy este horizonte se ha desdibujado, la lectura de la monografía del profesor Garrido resulta alentadora, pues acerca con detalle al lector a un momento –más próximo que lejano en términos históricos– en el que fuimos capaces, pese a no pocos avatares, de terminar afrontando el debate político, en su dimensión territorial, con racionalidad.

Pablo Guerrero Vázquez

Profesor Permanente Laboral de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza, España

<https://orcid.org/0000-0003-2632-1489>