

GARRIDO LÓPEZ, Carlos, *Del centralismo a la generalización de las autonomías: la práctica del principio dispositivo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, 464 págs.

Durante los últimos años del franquismo, el centralismo político y administrativo que lo caracterizó se mantuvo sin cambios, sin responder a las necesidades de desarrollo regional. A pesar de las disfuncionalidades y de las demandas de descentralización, el régimen permaneció obsesionado con la unidad. Como reacción, tras la muerte del general Franco, la reivindicación de autonomía territorial fue asumida por la totalidad de la oposición democrática, lo que llevó a una transición hacia un Estado compuesto y hacia una democracia representativa, aunque sin un diseño previo. En la presente monografía objeto de recensión, el profesor Carlos Garrido López realiza un completo análisis sobre el fenómeno de la descentralización en España durante la transición a la democracia, examinando de forma rigurosa los diversos factores que la precipitaron e hicieron posible.

En el primer capítulo, se abordan las dimensiones funcional, económica y política de la demanda de descentralización, así como su asunción por la nueva élite política y su generalización en el complejo tránsito de la dictadura a la democracia. A mediados de los años sesenta, Europa experimentó un cambio en la percepción hacia la centralización, favoreciendo en su lugar iniciativas regionalizadoras. España también enfrentaba disfunciones en sus estructuras administrativas, pero el régimen franquista no consideraba su revisión. Tras el fallecimiento del dictador, el Gobierno de Arias Navarro abogó por la vía mancomunitaria para un proceso regionalizador gradual y voluntario, instando a las diputaciones provinciales a asociarse según lo establecido en la Ley 41/1975, como pormenoriza el autor. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por la oposición y no logró avanzar debido a la aceleración de la dinámica política a favor de una auténtica descentralización del poder. Tras la dimisión de Arias, el Gobierno de Adolfo Suárez centró sus esfuerzos en la transición democrática y contuvo las fuertes demandas de autonomía regional, especialmente en Cataluña y en el País Vasco. Aunque se constituyeron sendas comisiones de estudios sobre regímenes especiales para estas regiones, como subraya el Dr. Garrido, las medidas concretas se retrasaron hasta después de las elecciones generales, entre ellas, la propuesta de creación del Consejo General de Cataluña.

El segundo capítulo de la obra analiza el sistema de partidos surgido tras las elecciones de 1977, así como la dinámica política que condujo al reconocimiento de trece regímenes provisionales de autonomía antes de la aprobación de la Constitución. Para retomar la iniciativa territorial, el presidente

del Gobierno, Adolfo Suárez, reconoció al presidente de la *Generalitat* en el exilio, Josep Tarradellas, como interlocutor para Cataluña. En septiembre de 1977, se restableció provisionalmente la *Generalitat* como órgano preautonómico mediante el Real Decreto-ley 41/1977, otorgándole personalidad jurídica y estableciendo sus órganos provisionales de gobierno hasta que alcanzara la autonomía definitiva. Similarmente, se negoció con los parlamentarios vascos, liderados por José M.^o Leizaola, resultando en el régimen preautonómico para el País Vasco mediante el Real Decreto-ley 1/1978. Sin embargo, otras regiones estaban igualmente en proceso de constituirse como preautonomías, aunque también sufrieron recortes en sus proyectos. El proceso preautonómico se estancó ante la disyuntiva de ampliar o restringir las concesiones a Cataluña y el País Vasco, lo que generó semanas de incertidumbre. La oposición y diversas asambleas de parlamentarios exigieron la aprobación de decretos-leyes de autonomía provisional y, pese a las dudas y tensiones en el seno de UCD, el Gobierno optó por generalizar la fórmula preautonómica, extendiéndola primero a Galicia, Canarias, Aragón y País Valenciano; y, tras ellas, a otras siete regiones, reconociéndose así, con anterioridad a la Constitución, un total de trece regímenes provisionales de autonomía. El profesor Carlos Garrido destaca acertadamente que, a pesar de otorgar personalidad jurídica a las preautonomías y regular su funcionamiento, carecían de capacidad normativa y de competencias, dependiendo en gran medida de las funciones delegadas por las diputaciones provinciales y por el Estado, por lo que su alcance descentralizador fue muy limitado. Aunque representaron un paso importante y brindaron experiencia administrativa a las élites políticas locales, las preautonomías no pasaron de ser una satisfacción simbólica de las aspiraciones regionales emergentes y una prenda del propósito descentralizador de los nuevos poderes constituidos.

En el tercer capítulo, el profesor Garrido expone de forma muy ilustrativa los efectos del principio dispositivo en la concreción del modelo territorial del Estado y la apertura de los primeros procesos autonómicos. En mi opinión, es crucial resaltar que la consecución de la autonomía definitiva se difería constitucionalmente, estableciéndose como un derecho voluntario para las nacionalidades y regiones. En este punto, el estudio del autor sobre el marco normativo que regula este derecho a la autonomía es sumamente interesante, destacando los requisitos y trámites que anticipaban una implementación conflictiva. Cataluña, País Vasco y Galicia obtuvieron un trato preferente, justificado por la superación de los plebiscitos estatutarios durante el período republicano. El constituyente facultó a estas regiones para constituirse como Comunidades Autónomas (CCAA) inmediatamente después de la aprobación de la Constitución (DT 2.^o CE), mientras que otros territorios debían esperar a la celebración de elecciones locales para iniciar su proceso de autonomía (DT 3.^o CE). Además, se establecieron vías ordinarias (art. 143.2 CE) y agravadas (art. 151.1 CE)

para acceder al autogobierno, así como una fórmula excepcional (art. 144.c CE) para sustituir la iniciativa local por motivos de interés nacional. Tras la aprobación de la CE, el proceso de descentralización fue activado casi simultáneamente por los órganos colegidos superiores preautonómicos de Cataluña y País Vasco, que remitieron a las Cortes Generales sus proyectos estatutarios. Galicia siguió sus pasos, aunque mucho más lentamente. Y, tras ellas, varias regiones activaron sus respectivos procesos autonómicos después de la celebración de las elecciones locales y de la renovación de sus entes preautonómicos, la mayoría, singularmente Andalucía, País Valenciano, Canarias y Aragón, impulsadas por sus respectivas élites políticas regionales, con la intención de lograr su máximo autogobierno a través de la vía agravada de acceso a la autonomía prevista en el artículo 151.1 CE.

El cuarto capítulo examina el impacto del cambio en la política territorial de UCD y la regulación del referéndum de iniciativa autonómica en los procesos regionales en curso. Es de destacar que el plan de racionalización de UCD, la rebaja de contenidos pretendida en el Estatuto gallego y las previsiones introducidas en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LODMR) para dificultar el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 CE y reorientarla por la vía ordinaria no tuvieron el resultado esperado por el Gobierno. En el caso del proyecto estatutario gallego, el contenido competencial del Estatuto fue rebajado en la Comisión Constitucional con los votos de UCD, lo que generó la rebelión entre los parlamentarios centristas gallegos y la retirada de representantes del PSOE, PCE y Coalición Democrática. Esto paralizó el proceso. En Andalucía, tal y como expone el Dr. Garrido, y en contra de las predicciones gubernamentales, el referéndum de iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 CE, celebrado el 28 de febrero de 1980, obtuvo un 55,8% de votos afirmativos, superando la mayoría requerida en siete provincias. En Almería, sin embargo, no se alcanzó el porcentaje necesario, y ese resultado afectó a la iniciativa autonómica en toda Andalucía. Esto generó una crisis política para UCD y el Gobierno, y provocó, también, la paralización del proceso autonómico en Andalucía debido al rechazo de la oposición a la reconducción de la iniciativa autonómica por la vía ordinaria. Posteriormente, la parálisis se extendió a otras regiones cuyos procesos de autonomía se hallaban asimismo en curso, debido al bloqueo y enfrentamiento políticos.

En el capítulo quinto se aborda el bloqueo temporal de los procedimientos de iniciativa autonómica, las soluciones acordadas para reanudar los procesos gallego y andaluz y la reconducción de otras iniciativas bloqueadas por la vía agravada hacia la vía ordinaria de acceso a la autonomía. Tras la aprobación de la Constitución Española, el Gobierno y UCD no habían establecido una estrategia clara para la descentralización política. Cuando quisieron hacerlo, fue tarde. Sin embargo, ante la necesidad de rectificar, formaron una comisión presidida por Rodolfo Martín Villa para estudiar el proceso de descentraliza-

ción. Buscaron acuerdos con el PSOE para reorientar los procesos autonómicos hacia la vía del artículo 143.2 de la Constitución Española. A pesar de estos esfuerzos, se enfrentaron a crisis y bloqueos en varias regiones como Galicia, Andalucía, Canarias, País Valenciano y Aragón, que luego se extendieron a otras partes del país. El partido UCD decidió tramitar los procesos autonómicos por el artículo 143.2 CE en lugar del artículo 151.1 CE, considerando que era más adecuado para garantizar un sistema autonómico racional. Para lograr esto, tal y como expone acertadamente el profesor Garrido, introdujeron obstáculos adicionales en la tramitación de los procesos autonómicos por la vía del artículo 151.1 CE a través de modificaciones en la LODMR. Estas modificaciones incluían la exigencia de que los acuerdos locales mencionaran explícitamente el artículo 151.1 CE, lo que generó confusión y controversia. Además, se establecieron disposiciones que dificultaban la ratificación de los procesos autonómicos mediante referéndum en caso de que se superara el porcentaje de votos necesarios. Estas medidas provocaron la paralización de los procesos autonómicos en varias regiones, debido a la falta de acuerdo entre los partidos políticos y los obstáculos introducidos por el Gobierno de UCD. A pesar de los intentos de reorientación, la situación se complicó aún más y condujo a una grave crisis política en el país.

Finalmente, en el último capítulo se detallan de forma precisa los compromisos políticos suscritos entre el Gobierno de UCD y el PSOE después del intento de golpe de Estado de 1981, que allanaron el camino para la generalización del Estado autonómico mediante la elaboración y tramitación de estatutos de autonomía. Tras la aprobación del proyecto estatutario gallego por la Comisión Constitucional, la convocatoria del referéndum de ratificación estatutaria se había visto paralizada debido al rechazo de la oposición. En otras regiones como Andalucía, el acceso a la autonomía se bloqueó, generando tensiones políticas y confusión jurídica. Y, a pesar de los intentos de reconducir los procesos autonómicos, la falta de consenso y la crisis interna del partido gubernamental obstaculizaron los avances, hasta que finalmente, mediante intensas negociaciones y cesiones por ambas partes, UCD y el PSOE lograron desbloquear los procesos autonómicos, culminando con la aprobación de varios estatutos de autonomía y la generalización del Estado autonómico, aunque el calendario legislativo se viera afectado por la disolución anticipada de las Cortes Generales y la descomposición de UCD.

Tal y como subraya el Dr. Garrido en sus consideraciones finales, las conversaciones entre el Gobierno de UCD y el PSOE, seguidos de la negociación del «pacto del hostel» y los Acuerdos autonómicos de 1981, allanaron el camino para la resolución de los conflictos y la generalización del Estado autonómico. Estos acuerdos permitieron la devolución del proyecto estatutario gallego para su revisión por la Comisión Constitucional del Congreso, el desbloqueo del proceso autonómico en Andalucía y la reconducción de los procesos

en otras regiones por la vía ordinaria. Además, se acordó homogeneizar las instituciones y competencias autonómicas, culminando con la aprobación de varios estatutos de autonomía y la implementación de medidas para agilizar los procesos legislativos, a pesar de las dificultades derivadas de la crisis política interna del partido del Gobierno y la disolución anticipada de las Cortes Generales. En mayo de 1983, se llevaron a cabo elecciones autonómicas en las nuevas comunidades autónomas que accedieron por la vía ordinaria, dando lugar a la formación de sus órganos de gobierno. Y el proceso de descentralización política culminó con la configuración de diecisiete comunidades autónomas dotadas de instituciones básicas similares, pero con diferentes niveles de competencia, lo que resolvió de manera híbrida el dilema presente en el proceso de descentralización. Aunque la generalización del Estado autonómico se hizo realidad, fue recibida con cierto desencanto, debido a un proceso conflictivo y a expectativas no cumplidas. Con todo, España completó con éxito y en apenas siete años una transición de la dictadura a la democracia y del centralismo a las autonomías. Los estatutos de autonomía otorgaron competencias significativas, las asambleas legislativas representaron la voluntad popular regional y los presidentes regionales obtuvieron facultades ejecutivas para crear un verdadero poder regional. En mi opinión, el Prof. Garrido está en lo cierto cuando indica que este período marcó el inicio de una nueva etapa esperanzadora para el país, cerrando una fase de incertidumbre en la construcción del Estado autonómico con un resultado históricamente positivo.

La obra del Dr. Garrido es una aportación rigurosa y bien construida que permite profundizar en un fenómeno de especial relevancia para la historia jurídica y política española del siglo XX, como fue el proceso de descentralización y el consiguiente establecimiento del Estado autonómico. A mi juicio, el trabajo del Profesor Carlos Garrido ha sabido reflejar sistemáticamente la forma en la que este proceso mostró la capacidad de adaptación y evolución de un país que transitó de un régimen dictatorial a una democracia pluralista y descentralizada en un período relativamente corto. La combinación de factores coyunturales, fuerzas políticas y decisiones institucionales que impulsaron esta apuesta descentralizadora es un testimonio de la capacidad de la sociedad española para superar los obstáculos y desafíos históricos. La transición hacia un Estado autonómico no fue un proceso exento de dificultades, como lo demuestran las tensiones políticas y los conflictos territoriales que surgieron en el camino. Sin embargo, la voluntad de diálogo, el compromiso con la democracia y el respeto por la diversidad cultural y regional fueron fundamentales para superar estos desafíos y consolidar un modelo de Estado que garantizara la autonomía y el autogobierno de sus regiones.

María P. VAKAS GINER
Universidad de Zaragoza