



MEDITERRANEO ECONOMICO

# Un balance del Estado de las Autonomías

- La experiencia autonómica en España.  
Consecuencias políticas, económicas y sociales
- Financiación y gasto de las CCAA
- Dinámica económica en la España de las autonomías
- Funciones y políticas autonómicas





# EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Manuel Clavero Arévalo \*

## 1. Introducción

El trabajo que me ha sido asignado sobre el nacimiento del Estado de las Autonomías, intenta explicar no solo el origen del mismo sino su evolución posterior ya que dicho Estado no nació de golpe y en un solo acto, sino que fue un proceso en el que se sucedieron diversas etapas hasta llegar a la situación en que nos encontramos. Si entendemos por Estado de las Autonomías una organización en la que todo el territorio nacional está incluido en Comunidades Autónomas, no nació hasta que todas las Comunidades Autónomas tuvieron promulgado su Estatuto lo que ocurrió en 1983. No hay que olvidar que dado que la Constitución regulaba el derecho a la autonomía bajo el principio dispositivo, pudo ocurrir que existiendo algunas Comunidades Autónomas, parte del territorio de España tuviera como máximo órgano territorial a la provincia sin que esta perteneciera a ninguna Comunidad Autónoma. El estudio llega hasta los pactos autonómicos de 1992 y hasta la reforma de los Estatutos de 1994, de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, pues es entonces cuando alcanza su efectividad práctica el artículo 148.2 de la Constitución que preveía un gradualismo para que dichas Comunidades alcanzarán las competencias plenas del artículo 149 de aquella. Se produjo entonces una cierta homogeneización en el Estado de las Autonomías, al tener todas las Comunidades, Estatutos de contenido similar. Sin embargo perdura la diferencia entre País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y las demás Comunidades que no sometieron a referéndum la aprobación final de sus Estatutos, ni han de celebrar referéndum para aprobar las reformas en curso.

Es un estudio del pasado porque el futuro está naciendo ahora con las reformas de los Estatutos de Autonomía y con la anunciada reforma constitucional del Senado que pasaría a ser una Cámara de las Comunidades Autónomas.

## 2. Las preautonomías

El origen del Estado de las Autonomías hay que situarlo antes de la Constitución en las llamadas preautonomías y a éstas con la llegada a España de José Tarradellas y con el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña en septiembre de 1977, tras las elecciones del 15 de junio de dicho año. El Presidente Suárez tenía prevista la vuelta de Tarradellas y

\* Catedrático de Derecho Administrativo y Ex-Ministro para las Regiones.

la reinstauración de la Generalitat de Cataluña antes de que se promulgase la Constitución. Deseaba que las tareas constituyentes discurrieran en Cataluña en paz y tranquilidad a diferencia de lo que ocurrió con la Constitución de 1931.

Recuerdo que tras la entrevista en Madrid de los Presidentes Suárez y Tarradellas, se publicó por el Gobierno un comunicado anunciando el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña y que el Gobierno estaba dispuesto al establecimiento de regímenes provisionales de autonomía en otros territorios de España antes de la Constitución. La Generalitat se restableció con un Real Decreto-Ley de 1977 muy breve en el que se preveía que a través de una Comisión de transferencias se le irían traspasando competencias del Estado y de las Diputaciones catalanas. Estas transferencias se realizaron con gran prudencia a fin de evitar traspasos de servicios que cuando se aprobase la Constitución fueran del Estado.

Se produjo entonces en España un fenómeno inesperado y de gran alcance político como fue el de que en las regiones se constituyeron Asambleas de parlamentarios, integrados por los diputados y senadores de las Cortes Generales en el territorio, que solicitaban del Presidente del Gobierno el establecimiento de un régimen de preautonomía para su región y el Presidente encomendaba la negociación al entonces Ministro para las Regiones, que cuando las tenía terminadas las elevaba al Consejo de Ministros quien a su vez remitía a las Cortes Generales un Real Decreto-Ley estableciendo el régimen preautonómico para la correspondiente región.

Tras el establecimiento de la Generalitat de Cataluña se negoció el régimen preautonómico para el País Vasco, negociaciones difíciles por diversos motivos ya que ETA no simpatizaba con un procedimiento preconstitucional y por otro lado la cuestión de Navarra hacía casi imposible la negociación. La mayoría de los parlamentarios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya exigían que Navarra se incorporara a la preautonomía vasca y la mayoría de los parlamentarios navarros que eran de UCD, no consentían ni sentarse en la misma mesa de los representantes de los parlamentarios vascos y en aquél entonces el PSOE era favorable a la incorporación de Navarra a Euskadi. Tras difíciles negociaciones en mesas separadas se llegó a una doble solución, por un lado se estableció provisionalmente la preautonomía vasca, en base a los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, igual que con la Constitución de 1931, y por otra disposición se reguló la posible incorporación de Navarra al País Vasco que vino a ser luego la disposición transitoria 4ª de la Constitución, correspondiendo tal iniciativa al Órgano Foral competente de Navarra que decidirá por mayoría de sus miembros y si la decisión fuera la incorporación, se sometería a referéndum que tendría que ser aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. Han transcurrido cerca de treinta años y el Consejo Foral no adoptó la decisión de incorporar Navarra al País Vasco.

En enero de 1978 se aprobaron los dos Reales Decretos-Leyes relativos al País Vasco y a Navarra y entonces se produjo una decisión que fue crucial para el futuro del Estado de las Autonomías. Un sector de UCD y de la opinión pública, eran partidarios de suspender el esta-



blecimiento de preautonomías y esperar a la promulgación de la Constitución y otros, por el contrario, defendían que se siguiese con las preautonomías, varias de las cuales estaban ya en avanzada negociación con el Gobierno. Tras un periodo de incertidumbre, el Presidente Suárez decidió que continuasen las preautonomías y en el mes de marzo se aprobaron las de Galicia, País Valenciano, Aragón y Canarias y en el mes de abril la de Andalucía. Con posterioridad se constituyeron Castilla-León, Castilla-La Mancha, Baleares, Asturias, Murcia, Navarra y Extremadura. Al año de la constitución de la Generalitat provisional, estaba terminado el mapa preautonómico que coincidió con el autonómico, posterior a la Constitución. Rioja y Asturias se desgajaron de Castilla-León para constituir Comunidades Autónomas y Madrid de Castilla-La Mancha, aunque esta posibilidad ya estaba prevista en el Real Decreto-Ley de Castilla-La Mancha.

Las preautonomías jugaron un papel importante en el Estado de las Autonomías ya que al promulgarse la Constitución, ya estaba configurado por consenso el mapa autonómico, lo cual era fundamental en una Constitución que dejaba al principio dispositivo la creación de las Comunidades Autónomas cuya composición territorial no aparecía establecida en la Constitución. Además la existencia de las preautonomías fue también importante en la iniciativa autonómica ya que la existencia de gobiernos preautonómicos facilitó la gestión y la labor de que los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares adoptasen los acuerdos del ejercicio del derecho a la autonomía que establecen los artículos 143 y 151 de la Constitución. Además la Constitución reconoció a las preautonomías en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 7ª, ya que el acuerdo de sus órganos colegiados podían sustituir en el proceso de iniciativa autonómica, al de las Diputaciones Provinciales o al de los órganos interinsulares y las preautonomías se consideraban disueltas una vez constituidos los órganos establecidos en los Estatutos de Autonomía o cuando no prosperase la iniciativa autonómica y también cuando el ente preautonómico no ejerciera el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años. En la práctica todas las preautonomías se extinguieron por constitución en su territorio de las Comunidades Autónomas que las heredaron en sus derechos, obligaciones, patrimonio y personal.

### 3. El Estado de las Autonomías en la Constitución

El tema más difícil para los constituyentes fue el de las Comunidades Autónomas, reguladas fundamentalmente en el artículo 2º de la Constitución y en el título VIII de la misma. En un principio la ponencia constitucional trabajó sobre un texto en el que las Comunidades Autónomas que se constituyeran, tenían el mismo rango, sin establecer en la Constitución diferencias entre unas y otras y fue en un segundo momento cuando se establecieron dos clases de Comunidades Autónomas, unas las que hubieran plebiscitado afirmativamente en el pasado proyecto de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía y otras las demás. La disposición transitoria 2ª de la Cons-

titución permitía a las primeras, cuando así lo acordasen sus órganos preautonómicos superiores, proceder inmediatamente a la elaboración de sus Estatutos de Autonomía, mientras que las segundas tendrían que esperar a que se celebrasen las primeras elecciones municipales democráticas. La Constitución no mencionaba a unas y otras, pero era evidente que las que habían plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de Estatuto de Autonomía eran Cataluña, el País Vasco y Galicia, que procedieron inmediatamente a elaborar sus nuevos Estatutos de Autonomía. El del País Vasco se promulgó por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, el de Cataluña por Ley Orgánica 4/1979 de 18 de diciembre y el de Galicia por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. Todos fueron aprobados en referéndum que se celebraron el 25 de octubre de 1979 el del País Vasco y Cataluña y el 21 de diciembre de 1980 el de Galicia.

Las diferencias entre País Vasco, Cataluña y Galicia y las demás Comunidades Autónomas, eran importantes en la Constitución. Las tres primeras tenían competencias plenas reguladas en el artículo 149 de ésta, el artículo 152 les garantizaba Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Tienen además un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Por el contrario las demás Comunidades Autónomas tenían limitadas las competencias a las relacionadas en el artículo 148 de la Constitución y ésta no les garantiza instituciones de autogobierno por lo que hubiera sido posible que no tuvieran competencias legislativas y además sus Estatutos no se sometían a referéndum, a diferencia de las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia.

Esta importante diferencia entre unas y otras Comunidades Autónomas, era inédita en el constitucionalismo español ya que la Constitución de 1931 no establecía diferencia alguna y sin embargo a los cinco años de la vigencia de ésta solo tuvieron Estatuto de autonomía Cataluña y el País Vasco, mientras que en 1982 todas las Comunidades Autónomas tenían promulgado su Estatuto, alcanzándose así el Estado de las Autonomías, algo que estuvo muy lejos de alcanzarse con la Constitución de 1931, tal vez porque los partidos políticos se limitaron a otorgar autonomía a Cataluña y el País Vasco.

La Constitución de 1978 estableció en su artículo 2º la diferencia entre nacionalidades y regiones pero no reguló cuales fueron las nacionalidades y cuales las regiones y aunque algunos estimaron que las nacionalidades eran solo el País Vasco, Cataluña y Galicia, la realidad es que otras Comunidades en sus Estatutos, aprobados por las Cortes Generales, se definieron como nacionalidades. El artículo 2º es un precepto fundamental en la Constitución y tardó mucho en llegarse a un acuerdo sobre el mismo y Manuel Fraga mantuvo un voto en contra del término nacionalidad que propugnaba su supresión y su sustitución por el de región autónoma. Cuenta Santiago Muñoz Machado en su interesante libro *"El problema de la vertebración del Estado en España, del siglo XVIII al XXI"* (Iustel 2006 pag. 361) que cuando parecía que no se llegaría a un acuerdo, el Presidente de la Comisión recibió un papel escrito a mano, procedente



de la Moncloa, en el que se proponía la siguiente redacción: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España, como patria común e indisoluble de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la insoluble unidad de la nación española”. La redacción final coincide en gran parte con la nota extraparlamentaria llegada de la Moncloa y es la siguiente: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Como ha dicho Santiago Muñoz Machado, en su citada obra, el cambio esencial fue la incorporación de un elemento conceptual que se había evitado en el debate, como también en las Cortes Constituyentes de la II República: la nación española. Quedaba claro que España en su conjunto es una nación, como por otra parte había propuesto que se dijera expresamente algún teórico de prestigio, como Manuel García Pelayo en una entrevista publicada el 1 de febrero de 1978.

Una materia fundamental para el Estado de las Autonomías era la regulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a la que la Constitución dedica principalmente los artículos 148 y 149, en base a una lista de competencias que podían asumir las Comunidades Autónomas, contenida en el artículo 148 y una lista de competencias exclusivas del Estado que se enumeraban en el artículo 149, si bien con una serie de matizaciones que se introducían al enumerar las competencias exclusivas del Estado, con expresiones tales como “sin perjuicio” de aspectos que correspondían a las Comunidades Autónomas. Esto quitó seguridad a la lista de competencias exclusivas del Estado ya que en ellas cabían también actuaciones de las Comunidades Autónomas.

El sistema de atribuciones de competencias se reguló en el artículo 149 de la siguiente forma: las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Hubo sin embargo otras propuestas creadoras de menos incertidumbres, a la hora de las negociaciones estatutarias. Consistían en que hubiera tres listas de competencias, una que incluyera las competencias exclusivas del Estado a nivel de legislación y de ejecución, otra en la que figuraban las competencias exclusivas del Estado a nivel de legislación y de las Comunidades Autónomas a nivel de ejecución y una tercera que incluyera las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas a nivel legislativo y a nivel de ejecución. Era en definitiva una solución similar a la establecida en los artículos 14, 15 y 16 de la Constitución de 1931. Esta fórmula habría introducido claridad en materia tan importante, habría facilitado las negociaciones de los Estatutos y hubiera evitado recursos de inconstitucionalidad y conflictos ante dicho Tribunal entre Estado y las Comunidades Autónomas.

Un aspecto fundamental del Estado de las Autonomías era el de la financiación de las Comunidades Autónomas y a ello dedicó la Constitución los artículos 157 a 158, inspirados en el principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 y en el 138 de la Constitución. El artículo 156 reconocía autonomía financiera a las Comunidades Autónomas e insistía en la solidaridad, posibilitaba su actuación como delegados o colaboradoras del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de los recursos de aquel; el 157 enumeraba los recursos de las Comunidades Autónomas; el 158 posibilitaba que en los Presupuestos Generales del Estado se estableciese una asignación a Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios transferidos y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español y ordenaba la constitución de un Fondo de Compensación para gastos de inversión, a fin de hacer efectivo el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autonómicas y provincias, en su caso.

El 22 de diciembre de 1980 se aprobó la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas para coordinar la actividad financiera de la Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que ha venido siendo el lugar de debate del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que se ha modificado periódicamente con la cesión a éstas de impuestos del Estado. La Ley 7/1984 de 31 de marzo creó el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 58 de la Constitución y la Ley 30/1983 de 28 de diciembre, regulo la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Como es sabido en España existen sistemas de financiación especiales como son los Conciertos económicos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en el País Vasco y el de Navarra y también existe un régimen financiero especial para Canarias, que han sido respetados por el Estado de las Autonomías y que algunas Comunidades Autónomas de alto Producto Interior Bruto, como Cataluña, aspiran a tener uno similar.

El título VIII de la Constitución en el que está la regulación más importante del Estado de las Autonomías, ha recibido no pocas críticas académicas por sus ambigüedades y falta de concreción, pero al juzgarlo hay que tener en cuenta que no estamos ante un texto académico nacido en un departamento universitario o en una sesión académica, sino que estamos ante un texto político elaborado por consenso desde posiciones encontradas y que fue el tema de más difícil elaboración de la Constitución de 1978.





## 4. El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980 y el nacimiento del Estado de las Autonomías

La distinción entre las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia y las demás, dejó insatisfechos a algunos parlamentarios y a miembros de los partidos políticos que lograron introducir en la Constitución un artículo que posibilitaba a cualquier otra Comunidad alcanzar el mismo rango que aquellas, siempre que se sometiera a un rigurosos procedimiento regulado en el artículo 151 que exige que la iniciativa autonómica se apruebe por todas las Diputaciones Provinciales y por tres cuartas partes de los Municipios de cada provincia afectada 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. Hay que recordar que el acceso a la autonomía por la vía ordinaria requiere el acuerdo de todas las Diputaciones y solo de dos terceras partes de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría de la población del censo electoral de cada provincia o isla. No se exige que tal iniciativa sea ratificada en un referéndum popular. La diferencia con los requisitos del artículo 151 son evidentes porque además del mayor porcentaje de Municipios que adoptasen la iniciativa autonómica, esta tenía que ser ratificada por un referéndum como no se había celebrado otro similar en España, ni se ha celebrado tampoco después del andaluz del 28 de febrero de 1980.

En Andalucía, cuando se estaba elaborando la Constitución, se celebró el llamado Pacto de Antequera, siendo Presidente de la Junta preautonómica Plácido Fernández Viagas. En él todos los partidos parlamentarios y otros que no lo eran, se comprometieron a pedir para Andalucía la autonomía plena. Promulgada la Constitución y celebradas las elecciones municipales, Rafael Escuredo sustituyó en la presidencia de la Junta preautonómica a Plácido Fernández Viagas y los Ayuntamientos, conforme al Pacto de Antequera, acordaron en enorme proporción la más amplia autonomía para Andalucía. Hubiera bastado que no se sumaran a tales acuerdos municipales los concejales de UCD para que no se cumpliera el requisito de las tres cuartas partes de municipios que la solicitaran que exigía el artículo 151. También las Diputaciones Provinciales, que presidía UCD, se sumaron a la iniciativa.

En el verano de 1979 se logró que se cumpliera la iniciativa autonómica ampliamente y Rafael Escuredo, Presidente de la Junta, se presentó en Madrid con las certificaciones de los Ayuntamientos y Diputaciones pidiendo la convocatoria del referéndum. Era necesario que previamente se aprobase la Ley Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum que se aprobó a finales de año. En una reunión entre Adolfo Suárez y Rafael Escuredo se fijó la fecha del referéndum para el primero de marzo de 1980 pero coincidiendo con un sábado se adelantó luego al 28 de febrero.

UCD que intento en vano negociar con el PSOE que no se celebrase el referéndum, acordó el 15 de enero de 1980 recomendar la abstención o el voto en blanco en el referéndum, lo que supondría el fracaso del mismo y contaban con que el voto de UCD siguiera sus directri-

ces con lo que de ser así el referéndum se perdía en todas las provincias menos en Sevilla. El 16 de enero dimité como Ministro de Cultura y como Presidente de UCD en Andalucía, ya que no podía estar en un Gobierno que recomendaba que no se ratificase la iniciativa que los concejales habían acordado en sus respectivos Ayuntamientos.

La campaña fue muy intensa y efectiva en favor del sí a una pregunta que era muy difícil de entender y para poder participar en la campaña me di de baja en UCD. El resultado del referéndum supuso el triunfo del voto afirmativo que superó a la mitad del censo en todas las provincias menos en Almería, donde también el voto afirmativo había superado ampliamente al negativo y al voto en blanco. Tras reuniones con Rafael Escuredo, Felipe González y Alfonso Guerra, decidimos seguir luchando por el triunfo total de referéndum porque no era coherente que se perdiese un referéndum en el que el voto afirmativo había superado el 50% del censo en todas las provincias menos en una. Decidimos presentar separadamente proposiciones de ley en las que, en dichas circunstancias, se permitiera repetir el referéndum en la provincia en la que habiendo triunfado el voto afirmativo, este no llegase al 50% del censo. El Partido Comunista y el entonces PSA que presidía Alejandro Rojas Marcos, hicieron otro tanto también separadamente. La votación fue secreta y las proposiciones de ley no se aprobaron por un solo voto. Seguidamente volvimos a presentar nuevas proposiciones de ley.

Andalucía se había convertido en el gran tema parlamentario tanto en la moción de censura que Felipe González presentó contra el Gobierno en el mes de mayo de 1980, como en la cuestión de confianza que el Gobierno presentó en el mes de septiembre, en la que se aprobó una fórmula pactada por Alejandro Rojas Marcos y Adolfo Suárez que fue escenificada en el debate entre aquel y Rodolfo Martín Villa. Se le reconocía a Andalucía que tendría Parlamento elegido por sufragio universal, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de justicia, pero aunque fue votada mayoritariamente en el Congreso, la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía no la admitió y se negó a presentar el proyecto de Estatuto con dicha fórmula.

Ante la situación de bloqueo en que se encontraba la autonomía andaluza a los diez meses de celebrado el referéndum del 28 de febrero de 1980, Adolfo Suárez y Felipe González llegaron al acuerdo por el que Andalucía accedía a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, que ninguna otra Comunidad Autónoma seguiría el procedimiento de dicho artículo para acceder a la autonomía y que se retirasen las proposiciones de ley presentadas para repetir el referéndum en Almería. Jurídicamente el desbloqueo se produjo mediante dos Leyes Orgánicas la 12/80 y la 13/80 de 16 de diciembre, que modificaron el artículo 8.4 de la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum, en el sentido de considerar cumplida la iniciativa autonómica siempre que los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. En tal caso previa solicitud de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151. El mismo día se registró un escrito de los parlamentarios de Almería solicitando que,



mediante Ley y por motivos de interés nacional a los que se refiere al título VIII de la Constitución y con el objeto de su incorporación al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución, se sustituya la iniciativa autonómica de la provincia de Almería.

El acceso a la autonomía de Andalucía por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución, tuvo el efecto de elevar el rango de la autonomía andaluza al mismo que el de la autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, pero al mismo tiempo aclaró que ninguna otra Comunidad accedería a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, pero que todas tendrían Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, como se le había prometido a Andalucía en la moción de censura de mayo de 1980, si accedía a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Se llenaba así una laguna de la Constitución de gran importancia para las Comunidades Autónomas que lograron la autonomía por el procedimiento regulado en dicho artículo.

## 5. Los pactos autonómicos de 1981 y la LOAPA

El momento adecuado para iniciar la elaboración de dichos pactos fue el de la vigencia de la Constitución, pero al coincidir con nuevas elecciones generales, lo lógico era esperar al resultado electoral y a la correlación de fuerzas políticas consiguiente. Esos momentos no fueron propicios para el pacto, ya que las tensiones entre UCD y PSOE en los últimos momentos electorales, el mal ambiente creado por la forma en que se realizó la investidura de Adolfo Suárez como presidente del gobierno, la inmediata exigencia de los vascos y catalanes para negociar sus estatutos, la falta de concreción y consenso en el seno de los partidos sobre los aspectos específicos de la política autonómica, la pronta aparición del conflicto entre UCD y los demás partidos sobre la autonomía andaluza, explican, junto a la novedad y complejidad técnica y política del problema, el retraso de los pactos.

Cuando se produjo la dimisión de Adolfo Suárez, el problema de Andalucía acababa de resolverse, y en la votación de investidura de Calvo Sotelo los días 23 y 24 de febrero de 1981, ocurrieron los tristes acontecimientos del golpe de Estado. En el discurso de investidura de Calvo Sotelo no había mención expresa al pacto autonómico, pero sí el compromiso de desarrollar y generalizar todo el proceso autonómico en aquella legislatura. Fue significativo que en el Consejo de Ministros de urgencia celebrado a la salida del Congreso el día 24 de febrero y, por tanto, horas antes de la investidura de Calvo Sotelo, se acordase convocar a la Asamblea de parlamentarios andaluces para la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía el día 28 de febrero, aniversario del referéndum.

Me consta que fue preocupación de Calvo Sotelo en poner en marcha una iniciativa para llegar a un pacto autonómico y que para ello llamó al prestigioso catedrático Eduardo García de Enterría, que, buen conocedor de experiencias extranjeras, entre ellas la de Gran Bretaña, debió sugerir el camino de la comisión de expertos. Conociendo al profesor García de Enterría, poco amante de protagonismos y sí de su independencia, estoy seguro que solo aceptó presidir aquella comisión a petición no solo del presidente del gobierno, sino también del jefe de la oposición, Felipe González. En la Comisión no solo había expertos puramente académicos, sino también quienes añadían a dicha cualidad la de haber participado en el proceso desde su iniciación en el Ministerio de las Regiones, como eran los profesores Luis Cosculluela y Santiago Muñoz Machado. También José Sevilla había trabajado desde la redacción de la Constitución en los temas de Hacienda de las Comunidades autónomas.

Los informes que sirvieron de base a los pactos autonómicos fueron dos: uno político y otro económico, y fueron emitidos por diferentes comisiones, ambas presididas por Eduardo García de Enterría.

Desde una valoración puramente política, y prescindiendo de su contenido, los pactos, aunque tardíos, eran convenientes porque daban seguridad a la conducción del proceso, evitaban sobresaltos, llenaban vacíos y fijaban un cierto calendario. Sin embargo, la ausencia en su elaboración y en su firma de algunas fuerzas políticas, especialmente las nacionalistas, iba a quitarles la trascendencia política que hubieran tenido con la incorporación de las mismas y se iban a producir nuevos problemas, especialmente con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico salida de tales pactos.

Desde un punto de vista político, los pactos autonómicos resultan casi inevitablemente discriminatorios, ya que en gran parte se van a aplicar a los estatutos futuros y no a los ya vigentes y, por supuesto, contienen limitaciones, como el papel de las Diputaciones, la limitación de los periodos de trabajo parlamentario, las comisiones de transferencias sectoriales, las limitaciones para la administración periférica de los gobiernos autónomos, etc., que no figuran en los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia.

En este sentido he dicho alguna vez que el Estatuto de Autonomía de Andalucía es el último del artículo 151 de la Constitución y el primero del 143, ya que se le aplicaron en la fase de su elaboración, en la primavera de 1981, las limitaciones de los pactos autonómicos que también se elaboraban en paralelo y que fueron firmados a fines de julio del mismo año.

En el aspecto político, los pactos autonómicos consagran el principio de generalización de las autonomías, el que sólo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía accedan a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, haciéndolo las demás Comunidades por el 143, la concreción definitiva del mapa autonómico en base a las preautonomías y la fijación del año 1983, como límite para la aprobación de todos los Estatutos, la homogeneización de fechas para todas las elecciones regionales, la limitación de las regiones uniprovinciales, la exis-



tencia de Asambleas legislativas elegidas directamente por sufragio universal en todas las Comunidades, el robustecimiento del papel de las Diputaciones en las regiones pluriprovinciales y las limitaciones a los gobiernos autónomos para la creación de una administración periférica, normas homogéneas y programadas a través de comisiones sectoriales para las transferencias de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, etcétera.

En el aspecto financiero se partía de la base de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que había desarrollado los preceptos constitucionales sobre haciendas de las Comunidades Autónomas. Los pactos en esta materia, muy técnica, se refieren fundamentalmente a los criterios y contenidos de las transferencias de servicios del Estado a las Comunidades, campo en el que durante la fase de las preautonomías y de los primeros trasposos de los Estatutos vasco y catalán, se había acumulado una interesante experiencia y se habían realizado estudios importantes sobre la metodología de los costos transferibles correspondiente a los servicios y competencias traspasados. Esta experiencia preautonómica fue decisiva para corregir defectos y mejorar logros.

En síntesis: los pactos aspiran a un proceso racional de transferencias financieras a las Comunidades Autónomas, evitando resultados que dependen de la habilidad o fuerza de cada una de ellas. El sistema de conciertos se configura como excepcional, sólo aplicable a los territorios forales, estableciéndose criterios de solidaridad en la determinación del cupo que es cuestión esencial en dichos regímenes financieros. Se determinan los contenidos de los decretos de transferencias de servicios a las Comunidades en orden a la precisión de las competencias que se traspasan, así como los medios personales y materiales, la valoración detallada del coste efectivo de los servicios, y la identificación de los créditos presupuestarios que deben ponerse a disposición de las Comunidades. Se adopta el criterio del coste efectivo del servicio traspasado y no del coste medio o del ponderado, determinándose lo que debe comprenderse en el coste directo, en el indirecto y en el de inversión. Se considera como objetivo urgente, la promulgación de una Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, estableciéndose, un criterio discutible, que en el reparto se cuente con todas las Comunidades autónomas y que se articulen con el fondo programas de desarrollo regional. Se proclama la necesidad de poner en marcha los instrumentos para las asignaciones presupuestarias con fines de nivelación en la prestación de los servicios públicos fundamentales y los mecanismos de coordinación entre Comunidades y entre ellas y el Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA, señalándose la conveniencia del Estado y de las Comunidades en materia económica y financiera.

Salvado el conflictivo tema de la autonomía andaluza y firmados los acuerdos autonómicos a fines de julio de 1981, se entró ya en un camino de fluidez en la elaboración y aprobación de los demás estatutos de autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, con un contenido en gran parte determinado por los pactos autonómicos. El último período parlamentario de 1981 y el primero de 1982 se caracterizaron por la aceleración legislativa del proceso autonómico, tanto en orden a la aprobación de Estatutos de Autonomía como de leyes relacionadas con dicho proceso.

Del informe de la Comisión de expertos y de los pactos autonómicos surgió la idea de presentar un proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que dió lugar a un enfrentamiento entre UCD y PSOE, por una parte, que la patrocinaban, y los partidos nacionalistas PNV, Convergencia i Unió y PSA por otra parte, a los que se sumó el PCE, creando un frente antiLOAPA, que formuló un recurso de inconstitucionalidad que se tramitó junto a otros formulados por las Comunidades vasca y catalana.

La LOAPA tenía una parte dedicada a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo en materia de producción normativa que forman el título primero. El segundo estaba referido a las Comunidades Autónomas y a las diputaciones provinciales cuando estas gestionan de forma ordinaria los servicios propios de aquéllas, lo que, como es sabido, no ocurre en todos los estatutos de autonomía, y en los casos de delegación y transferencia de servicios de las Comunidades a las diputaciones, cabildos y consejos insulares, incluyendo también el supuesto de Comunidades uniprovinciales que integran a las diputaciones, quedando, en fin, excluidas de la ley las diputaciones forales. El título tercero extendía a las Comunidades Autónomas la aplicación de las leyes de procedimiento administrativo, expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, contratos y concesiones, control de cuentas e incluye también normas en relación con las cámaras de intereses y con colegios profesionales. El cuarto se dedicaba a la importante materia de las transferencias de servicios; el quinto, a la reforma de la administración, y el sexto y último, a los funcionarios públicos.

En su conjunto puede decirse que la LOAPA desarrollaba a la Constitución en materia de Comunidades Autónomas, clarificaba cuestiones que podían plantearse en su aplicación y en la de los Estatutos de Autonomía y abordaba aspectos derivados de la generalización del proceso, como son los capítulos de la reforma de la Administración del Estado y de la función pública. Tarde o temprano, muchas de las cuestiones resueltas en la LOAPA tendrían que ser abordadas por el Tribunal Constitucional, lo que ocurriría después de un largo periodo de inseguridad, por lo que tal vez se prefirió una solución legislativa anticipada que diera seguridad al proceso autonómico. No obstante se corrió el riesgo de que se interpusieran contra ella recursos de inconstitucionalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, 76/1983 de 5 de agosto, fue demoledora ya que le privó de carácter orgánico y armonizador y declaró inconstitucional mucho de sus preceptos. Quedó una Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre, de 30 artículos en los que se regulan disposiciones generales, Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales, régimen general de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, transferencia de servicios, reforma de la Administración del Estado y función pública.

Cuando el Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, disolvió las Cortes Generales el 28 de agosto de 1982, quedaban pendientes de aprobar los Estatutos de autonomía de Baleares, Castilla-León, Extremadura y Madrid y se aprobaron ya en la siguiente legislatura, en febrero de 1983, quedando solo la regulación de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas.



## 6. Los pactos autonómicos de 1992 y la reforma de los Estatutos de Autonomía que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución

El artículo 148.2 de la Constitución establece que transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Se trata del principio del gradualismo por el cual, poco a poco, las Comunidades del artículo 143 podían alcanzar las máximas competencias.

Había transcurrido mucho tiempo y el precepto no se había llevado a efecto y en febrero de 1992, el Gobierno y los partidos mayoritarios, PP y PSOE, alcanzaron un acuerdo que permitieron dar cumplimiento a dicho precepto, mediante dos procedimientos, uno consistente en la Ley Orgánica 9/1992 de 28 de diciembre, de transferencias del artículo 150.2 de la Constitución y a continuación la reforma de los Estatutos que alcanzan así el máximo de competencias establecido en la Constitución, mediante leyes Orgánicas de 24 de marzo de 1994.

## 7. Conclusión

Los antecedentes expuestos evidencian que en España a lo largo de poco más de veinticinco años se ha producido una modificación descentralizadora de enorme calado, transformando un Estado centralizado y uniformista en el Estado de las Autonomías, y ello con un alcance político y administrativo de gran envergadura. Nuestras Comunidades Autónomas tienen competencias equivalentes a la de los Estados Federales. El proceso se ha producido democráticamente pero no de abajo a arriba como ocurre en dichos Estados creando una Federación, sino de arriba hacia abajo mediante la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Este proceso se ha producido pacíficamente y por consenso y con una gran aceptación popular como evidencian las encuestas de opinión

Pero hay que ser consciente que estamos iniciando una nueva etapa del Estado de las Autonomías, que comenzó con el llamado Plan Ibarretxe, rechazado por el Congreso de los Diputados y por la reforma del Estatuto de Cataluña, aunque a esta se le anticipó la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y cuando escribo estas líneas ya ha sido presentado en el Congreso la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía y el de Aragón estando ya aprobados en los Parlamentos autonómicos o en avanzado estado de tramitación, los de Canarias y Baleares, entre otros. En las últimas elecciones generales, el PP no incluía en su programa electoral ni la reforma de la Constitución, ni la de los Estatutos de Autonomía y si la incluía en su programa el PSOE.



Se trata más que de reformas, de elaborar nuevos Estatutos con muchos más artículos que los anteriores que no se modifican sino que quedan derogados. El primer Estatuto reformado del artículo 151 de la Constitución, ha sido el de Cataluña en un proceso tortuoso en las tres fases; la de aprobación en el Parlamento de Cataluña donde estuvo a punto de fracasar, en las Cortes Generales donde la propuesta fue ampliamente modificada y de donde salió con menos apoyos de los que tenía cuando entró, ya que ERC que patrocinó la iniciativa en su comienzo, terminó votando negativamente en el referéndum, rompiéndose el gobierno tripartido de Cataluña, y anunciándose elecciones autonómicas para el otoño, a las que el Presidente Maragall no se presentará. El papel jugado en todo esto por Artur Mas, Presidente de CIU, con el que pactó Rodríguez Zapatero, ha producido esos efectos inmediatos y no sabemos los que pueda presentar en el futuro en Cataluña y en España. No hay que olvidar que está pendiente la reforma del Estatuto del País Vasco y el anuncio de unas conversaciones con ETA. Son también sumamente importantes los recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra el Estatuto de Cataluña.

La situación no es fácil pero mucho menos lo era en 1975, cuando murió Franco, y hubo la suficiente sensatez y responsabilidad para sacar adelante una Constitución que todavía está en plena vigencia.