

# LOS PRINCIPALES PERIODOS DE DESARROLLO DEL ESTADO AUTONOMICO

**Eliseo Aja**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Barcelona

**SUMARIO:** I. EL PRIMER PERIODO (1979 - 1983): La elaboración de los Estatutos, los pactos autonómicos de 1981 y la sentencia sobre la LOAPA. II. EL SEGUNDO PERIODO (1983 - 1991): Legislación estatal, configuración institucional de las comunidades autónomas, ingreso en la CEE y surgimiento de problemas estructurales del sistema autonómico. III. EL TERCER PERIODO (1991 - 1995): Los pactos autonómicos de 1992 y la ampliación de competencias. El inicio de reformas estructurales y el cambio de mayorías parlamentarios.

## I. EL PRIMER PERIODO (1979-1983): LA ELABORACION DE LOS ESTATUTOS, LOS PACTOS AUTONOMICOS DE 1981 Y LA SENTENCIA SOBRE LA LOAPA

Todo intento de periodización es relativo, porque resulta imposible separar nítidamente la historia, y si trata además un sector concreto, como el autonómico debiera incluirse en la evolución política más general, pero aún con éstas y otras reservas puede resultar útil, para facilitar la explicación e incluso para destacar los diferentes factores que han intervenido en el proceso histórico.

Desde un punto de vista político general seguramente el primer periodo del desarrollo constitucional corresponde a la Primera Legislatura de la democracia (1979-82), por el cambio decisivo que supone la victoria socialista en las elecciones de 1982, pero centrándonos en el carácter autonómico resulta más relevante fijar un primer periodo entre 1979 y 1983, porque abarca la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía y acaba con las primeras elecciones autonómicas y la Sentencia constitucional de la LOAPA (todo en 1983), que fundamenta el carácter constitucional de la autonomía.

*1. La aprobación de las primeras leyes del Estado necesarias para el funcionamiento del Estado Autonómico y el marco político general.*

La aprobación de los Estatutos de Autonomía, y la formación consiguiente de las Comunidades Autónomas, era en los casos vasco y catalán de la máxima urgencia y se abordó inmediatamente. Pero también resultaba preciso elaborar algunas leyes estatales que permitieran el funcionamiento regular de las Comunidades. En este primer periodo, apenas se aprobaron las imprescindibles, no sólo porque la modificación del ordenamiento -especialmente en un aspecto tan nuevo- exigía tiempo y reflexión, sino porque la tarea principal de aquellos primeros años era, desde todos los puntos de vista, la consolidación de la democracia.

Recordemos que en el primer desarrollo y aplicación de la Constitución se realizaron las elecciones generales de marzo de 1979, se aprobaron algunas leyes y Tratados internacionales importantes, se puso en marcha el Tribunal Constitucional, se debatieron las primeras moción de censura y cuestión de confianza y se produjo, meses después, la dimisión de Suárez y su sustitución por Calvo Sotelo, sin olvidar el intento de golpe de Estado de Febrero de 1981.

Pero, sin duda, la reforma de la organización territorial del Estado constituyó una de las tareas más intensas y difíciles. Entre las leyes del Estado aprobadas en este primer momento fueron decisivas para la puesta en marcha efectiva e inmediata del sistema autonómico, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1979), la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de Referendum (1980) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (1980). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional estableció los cauces para la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las CCAA, la Ley Orgánica de Financiación estableció los criterios y los mecanismos para asegurar los recursos financieros de las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica de Referendum desarrolló los procedimientos que resultaban necesarios para realizar las consultas populares sobre el acceso a la autonomía por la vía del 151.1 CE y sobre la ratificación del Estatuto (151.2.3° CE).

*2. La aprobación de los primeros Estatutos y la puesta en marcha de las Comunidades Autónomas.*

La aprobación de los Estatutos vasco y catalán fue bastante rápida (ambos dentro de 1979), y paradójicamente poco conflictiva, gracias a la persistencia del consenso constituyente. El borrador de Estatuto catalán (el proyecto de Sau), preparado mientras aún se estaba discutiendo la Constitución, sirvió de referencia para la mayoría de los demás proyectos, de manera que sus líneas principales sirvieron de pauta para los demás.

Tras la aprobación de los dos primeros Estatutos (en virtud de la Disposición Transitoria 2ª y por el complejo procedimiento del art. 151.2 CE), se realizaron en ambas Comunidades las primeras elecciones autonómicas, que dieron mayoría a *Convergència i Unió* y al Partido Nacionalista Vasco, se formaron los respectivos Parlamentos y éstos eligieron al Presidente de la Comunidad Autónoma. La formación del Gobierno, el inicio de la legislación autonómica y la construcción de las respectivas administraciones, con la recepción de los traspasos de servicios del Estado, como tareas inmediatas, demostraban la viabilidad del sistema.

Pero el proceso de elaboración de los Estatutos se interrumpió después por los conflictos políticos que surgieron en torno a la autonomía de Galicia y Andalucía. El Gobierno de UCD, una vez aprobados los Estatutos vasco y catalán, que consideraba necesarios y urgentes para apaciguar las reivindicaciones tradicionales en estos territorios, estaba en contra de que las demás Comunidades Autónomas tuvieran el mismo nivel de competencias. La idea del Gobierno de UCD era mantener las competencias de todas las demás CCAA en el límite del art. 148 CE, aprobando sus Estatutos por la vía más sencilla de los arts. 143-146 CE.

El problema de Galicia surgió porque, en virtud de la DT 2ª, tenía derecho a alcanzar el nivel competencial superior del art. 149.1 CE, quiso condicionar las competencias de Galicia a lo que entonces se llamó una “cláusula competencial”, es decir, la subordinación de las competencias reconocidas por el Estatuto de Autonomía a la aprobación de las leyes correspondientes por las Cortes, lo que significaba que la competencia no derivaba directamente del Estatuto sino de la ley estatal. El rechazo de esta técnica en Galicia, condujo a la esencial igualdad de naturaleza de los Estatutos, que

son la norma decisiva para la fijación de las competencias. El Estatuto de Galicia se aprobó en 1981 y a continuación se realizaron las primeras elecciones.

El conflicto andaluz fue aún más enconado y también se produjo por la idea del Gobierno de conducir todos los demás Estatutos por la vía del 143-146 CE, con el nivel inferior de competencias. Pero los Ayuntamientos de Andalucía (y también de Canarias y Valencia) se estaban pronunciando masivamente a favor de la vía del 151.1 CE y del máximo nivel competencial. El resultado del referéndum del 28 de febrero de 1980 fue claramente favorable a la vía del 151.1 CE y al máximo nivel competencial para Andalucía, pero Almería no alcanzó la mayoría absoluta requerida y ello obligó a reformar la ley de referéndum, que obstaculizaba la vía del 151 CE con efectos retroactivos al celebrado en cuanto a los resultados de Almería, tramitándose finalmente el Estatuto andaluz por la vía del 151 CE. Su aprobación significó la extensión del máximo nivel competencial a una Comunidad diferente a las incluidas en la DT2ª CE.

### *3. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la finalización del mapa autonómico.*

Las dificultades que habían surgido en los procesos andaluz y gallego y la incertidumbre que pendía sobre el futuro del resto de las Comunidades Autónomas, así como algunos elementos generales de crisis, puestos especialmente de relieve por el intento de golpe de Estado de febrero de 1981, condujeron a los dos partidos mayoritarios en las Cortes (UCD y PSOE) a la búsqueda de un acuerdo global para el desarrollo de la autonomía, que se inició con la formación de un grupo de expertos que analizaran la situación. El *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (mayo de 1981), presidida por el profesor García de Enterría, propuso una generalización, relativamente rápida, de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con una serie de criterios que en parte debían ser objeto de pacto político entre los partidos y en parte debían instrumentarse mediante una ley orgánica que ordenara todo el proceso de descentralización. Entre los primeros se incluía la tramitación de los Estatutos que faltaban por la vía del art. 143 CE, la corrección del principio dispositivo acudiendo a los mecanismos del art. 144 CE, el mantenimiento de dos niveles distintos de competencias y la formación muy excepcional de Comunidades uniprovinciales, todo ello sobre la extensión de Asambleas Legislativas y Gobiernos a todas

las Comunidades, aunque con algunas limitaciones. También se incluía la adopción de ciertos criterios para las transferencias del Estado (por bloques orgánicos), para la organización de las administraciones y para la función pública, todo ello con el objetivo de garantizar un funcionamiento eficaz de las instituciones.

Los *Acuerdos Autonómicos de 1981* fueron firmados por Presidente del Gobierno y el Secretario general del PSOE el 31 de julio como concreción, en su mayoría, de las recomendaciones del Informe anterior. En lo fundamental, cerraban el mapa autonómico fijando las Comunidades que se aceptarían y el procedimiento para la aprobación de sus Estatutos (así como las excepciones), establecían el nivel del art. 148 para la mayoría pero previendo una ampliación para Canarias, País Valenciano y Navarra, acordaban los factores principales del sistema institucional (Asamblea legislativa y Gobierno) y fijaban algunos criterios sobre la Administración autonómica y local y las transferencias, finalizando con todo un sistema de medidas económico-financieras (que habían sido objeto a su vez de un informe separado de los expertos).

El contenido de los *Acuerdos* corrió una suerte dispar. La Ley Orgánica que pretendía organizar el proceso autonómico fué en gran parte anulada por el Tribunal Constitucional, como enseguida veremos; los criterios racionalizadores de las transferencias, las administraciones autonómicas y locales y la reforma de la Administración central apenas se intentaron aplicar. Pero en cambio se consiguió plenamente la aprobación consensuada de todos los Estatutos de autonomía pendientes.

Como Canarias y el País Valenciano habían iniciado antes la vía de 151.1 CE, y el Gobierno pretendía que todos se aprobaran por la vía del art. 143 se llegó al acuerdo de seguir ésta, pero a cambio de alcanzar el máximo de competencias a través de sendas leyes Orgánicas de Transferencias (instrumento previsto en el art. 150.2 CE), aprobadas simultáneamente con el Estatuto (las llamadas LOTRAVA Y LOTRACA). Aún se utilizó otra vía, no prevista expresamente, para aprobar el Estatuto de Navarra, denominado Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Basándose en la Disposición Adicional Primera de la Constitución el Gobierno central y el preautonómico de Navarra negociaron el Estatuto, que fue sometido únicamente a una votación de ratificación de las Cortes.

La aprobación del resto de los Estatutos de Autonomía se hizo siguiendo en lo fundamental los *Acuerdos*, lo que significaba que todas las Comunidades Autónomas tendrían las mismas instituciones (Asamblea legislativa y Presidente y Gobierno) pero distintos niveles competenciales.

Cuando Calvo Sotelo disolvió la Cortes el 28 de agosto de 1982 sólo faltaban por aprobar los Estatutos de Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid, pero todos se encontraban consensuados y efectivamente se aprobaron en los primeros meses de la siguiente legislatura.

La aprobación de todos los Estatutos determinó el mapa de las CCAA, con la resolución de los problemas que se planteaban sobre la configuración como Comunidad Autónoma o su inclusión en otra de provincias en los casos de León, Cantabria, La Rioja o Madrid. Pero además dió un paso importante en la determinación del tipo de Estado, al establecer que todas las CCAA tendrían las mismas instituciones pero dos niveles competenciales distintos en la primera fase: 7 CCAA llegan al máximo competencial fijado por el art. 149 CE País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias (las dos últimas, por Leyes Orgánicas de Transferencias) y las otras 10 CCAA tendrían de momento un nivel inferior, limitado por el art. 148 CE.

El 8 de mayo de 1983 se celebraron elecciones en las 13 CCAA que aún no las habían realizado (antes lo habían hecho Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). Después se eligieron los respectivos Presidentes, se formaron los Gobiernos y se inició la obra legislativa y la construcción de la administración en cada Comunidad.

#### *4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en especial la Sentencia sobre la LOAPA.*

Desde febrero de 1981, en que dictó sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional contribuyó de forma importante a la configuración del Estado autonómico, mostrando que la complejidad técnica del Título VIII de la Constitución podía resolverse.

El primer concepto de autonomía que utiliza el Tribunal, afir-

mando su carácter político y no meramente administrativo, resulta difuso (STC 32/1981). Sin embargo, elabora líneas mucho más profundas en aspectos concretos. La STC 37/1981 es notable porque afirma de manera decidida que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas permite diferenciar la posición jurídica de los ciudadanos; la igualdad se limita a los derechos fundamentales y a las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. La misma Sentencia considera que las reservas de ley de la Constitución no implican competencia estatal porque la reserva puede ser cumplida por las leyes autonómicas. Y, finalmente, admite que las decisiones de una Comunidad Autónoma puedan tener efectos indirectos fuera de su territorio, sin que ello signifique un atentado a la unidad ni a la libertad de circulación.

Tanto el gobierno central como los gobiernos catalán y vasco presentaron en estos años numerosos conflictos de competencias (49 en 1981, 51 en 1982 y 68 en 1983), y forzaron la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional que en esos tres años dictó 54 Sentencias sobre conflictos autonómicos (en sentido amplio, tanto mediante el procedimiento del conflicto como del recurso de inconstitucionalidad).

La mayoría de ellas se centraron en la definición concreta de las competencias que producían el conflicto, pero algunas configuraban conceptos de alcance más general. Entre éstos cabe citar la posición de primacía de los Estatutos respecto a las demás leyes y la idea de bloque de constitucionalidad (STC 36/1981 y 18/1982), el concepto de "ordenación general de la economía" como competencia del Estado y límite de las actuaciones económicas de las Comunidades (STC 1/1982), el carácter indisponible de las competencias, el valor meramente interpretativo de los Decretos de trasposos, la concepción material de lo básico, etc.

Gran parte de este acervo doctrinal aparece, mucho más desarrollado en la Sentencia más importante, que cierra el periodo, la STC 76/1983, de 5 de agosto, recaída sobre el proyecto de LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), que se había aprobado por las Cortes como resultado también del Informe de los Expertos y de los Acuerdos Autonómicos y que introducía una serie de prevenciones y controles para todas las CCAA. Recurrida ante el Tribunal Constitucional, fue declarada inconstitucional en su mayor parte.

El Tribunal Constitucional, que en anteriores Sentencias había afirmado el carácter político de la autonomía y había comenzado a extraer las consecuencias del nuevo tipo de Estado, subrayaba en esta notable Sentencia el carácter constitucional de la autonomía política, que no podía ser limitada por ninguna Ley estatal. Gran parte del proyecto se anulaba por el doble carácter orgánico y armonizador de la Ley (encabalgamiento no previsto en la Constitución) y por operar como simple interpretación de la Constitución (lo que no es posible al legislador ordinario), pero aparte de éstas y otras doctrinas concretas que formula, la Sentencia en su conjunto ofrece un concepto de autonomía, y de Estado autonómico como Estado compuesto, de notable solidez, destacando especialmente que ninguna ley del Estado puede interponerse entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

El resultado del proceso de reforma de la estructura estatal a mediados de 1983 es notable: rápida organización de todas las CCAA, con las primeras elecciones que permiten formar los Parlamentos y los Gobiernos propios de cada CA, concepto de autonomía política para todas las CCAA y diferencia de competencias entre 7 CCAA y las otras 10 CCAA. Quedaban aún, sin embargo, muchos elementos importantes por definir.

## II. EL SEGUNDO PERIODO(1983-1991): LEGISLACION ESTATAL, CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, INGRESO EN LA CEE Y SURGIMIENTO DE PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA AUTONOMICO

El marco político de este segundo periodo viene determinado por la mayoría absoluta que mantiene el PSOE en las Cortes Generales desde las elecciones de 1982, renovada en las elecciones de 1986 y 1989. La crisis de UCD otorga al Gobierno socialista una preponderancia que no logran frenar ni el CDS fundado por Suárez ni Alianza Popular dirigida por Fraga Iribarne (después Coalición Popular y Partido Popular, con diferentes líderes). Durante estos años el Gobierno gozó de gran estabilidad y bajo la Presidencia de Felipe González, con Alfonso Guerra como Vicepresidente, determinó las orientaciones fundamentales no sólo de las Cortes sino de la mayoría de las instituciones.

El Gobierno, respaldado por una amplia mayoría parlamentaria y un partido sin fisuras, realiza reformas importantes en la eco-

nomía (reindustrialización, infraestructuras...), en la administración civil (incompatibilidades) y militar (criterios básicos de Defensa, régimen disciplinario, modernización), en los servicios públicos (sanidad, enseñanza) y en los derechos sociales (prestaciones, consumidores), etc. Al mismo tiempo se renueva gran parte del ordenamiento jurídico, tanto en materia de derechos fundamentales como de instituciones, y se realiza el ingreso en la entonces denominada Comunidad Económica Europea.

En la misma línea de reformas generales, se aprueban numerosas leyes sectoriales del Estado que resultan necesarias para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, pero quizás lo más significativo desde el punto de vista autonómico es la configuración de las propias Comunidades, así como algunas disfunciones generales que comienzan a ser patentes y en especial la fuerte conflictividad entre el Estado y las Comunidades y el papel destacado que ello le otorga al Tribunal Constitucional.

### *1. La legislación estatal de contenido autonómico.*

El despliegue legislativo había comenzado antes y continúa en los años siguientes, pero en torno a los años de 1985 y 1986 destaca la aprobación de numerosas leyes del Estado necesarias para el funcionamiento normal de las CCAA, especialmente para las CCAA de nivel competencial superior porque muchas de ellas versan sobre competencias en las que pueden realizar el desarrollo legislativo, además de la reglamentación y la ejecución (sólo la última corresponde a las CCAA del 143 CE). La enumeración que sigue, nada exhaustiva, pretende sólo dar idea de su importancia.

La Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del *tercer canal de televisión* (previsto en bastante Estatutos de autonomía) permite la creación de los canales autonómicos, siguiendo los criterios generales y el control parlamentario de la televisión estatal (Ley 4/1980).

Las leyes 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma *universitaria* y la Ley Orgánica 8/1985, de 5 de julio, reguladora del *Derecho a la Educación*, establecen la normativa básica en educación, concretan la coordinación mediante el Consejo de Universidades (representando al Gobierno central, a las CCAA y a las propias Universidades) y la Conferencia del Ministro y los Consejeros de Educación; las competencias en educación implican un importantísimo

traspaso de funcionarios, medios y recursos financieros desde el Estado a las Comunidades Autónomas. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de *Sanidad* crea también las bases para la actuación de las CCAA, que tienen competencias, en un sector que requiere enormes esfuerzos financieros y de medios materiales y personales (hospitales y médicos).

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del *Régimen Electoral General* contiene los preceptos generales aplicables a las elecciones de los Parlamentos autonómicos, que éstos pueden completar y adaptar. La ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del *Poder Judicial* incluye la regulación de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del *Régimen Local* admite la amplia regulación que corresponde a las Comunidades Autónomas, en desarrollo de las bases del Estado para municipios y Diputaciones y con toda libertad para las divisiones territoriales propias, como las comarcas o entidades metropolitanas.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* permite la formación de las policías autonómicas (País Vasco, Cataluña y Navarra) o, en otros casos, la adscripción a gobiernos autonómicos de policía del Estado (Galicia y Andalucía).

Otras leyes del periodo realizan la adaptación de instituciones estatales a la aparición de nuevas instituciones autonómicas, como sucede con el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado, que tienen figuras equivalentes en diversas Comunidades Autónomas.

## 2. *La configuración institucional de las Comunidades Autónomas.*

Seguramente el carácter más destacado de este periodo es la formación institucional de todas las Comunidades Autónomas, tras las primeras elecciones, que la mayoría de ellas realizó en 1983 (antes lo había hecho País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Los resultados permitieron la formación de Gobiernos del Partido Popular en Galicia, Baleares y Cantabria, nacionalistas en Cataluña y el País Vasco y socialistas en el resto. Pese a estas diferencias ide-

ológicas, todas las Comunidades Autónomas centraron su actividad en la elaboración de las leyes institucionales (del Gobierno, de la Administración, de instituciones de segundo nivel, etc), en la recepción de los traspasos de servicios del Estado y, en general, en la construcción de su propia administración. Esta primera legislatura es, en términos generales, muy estable desde el punto de vista gubernamental.

Sin minusvalorar la obra legislativa realizada durante estos años -imposible de resumir aquí- el asentamiento de las Comunidades Autónomas pasa en gran parte por la recepción de los servicios y funcionarios del Estado que corresponden a sus competencias. Esta tarea de transferencias se realiza sobre todo entre los años 1982 y 1986 (comenzando antes para Cataluña y el País Vasco), significando la incorporación de un funcionariado y unos medios administrativos notables. Al acabar este proceso, el conjunto de las administraciones autonómicas equivalen a la administración del Estado, aunque entre aquellas existen muchas diferencias por el diferente nivel competencial y por la misma dimensión de las Comunidades.

La construcción de las CCAA no se interrumpe por los cambios de gobierno, e incluso puede afirmarse lo contrario, porque se llevan a cabo con toda normalidad.

Las elecciones de 1987 reflejan un avance relativo del Partido Popular que gana en Castilla y León y también accede al Gobierno en La Rioja y Canarias, en coalición con otras fuerzas, mientras los socialistas conservan la mayoría absoluta en 4 CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia), y continúan gobernando la mayoría de CCAA, bien como gobierno en minoría bien en coalición con otros partidos. Este supuesto es particularmente relevante en el País Vasco, donde la ruptura del PNV, con el nacimiento de Eusko Alkartasuna (elecciones de 1986), ha propiciado esta fórmula de coalición PNV-PSE (PSOE) como la más duradera, solos o en coalición con otras fuerzas. Por otra parte, se producen cambios por la presentación de varias mociones de censura que tienen éxito, por ejemplo en Galicia, en La Rioja y en Cantabria.

### *3. La conflictividad competencial.*

En el periodo destaca una elevada conflictividad competencial (tanto recursos como conflictos) ante el Tribunal Constitucional, lo

que indica el descontento tanto del Estado como de las CCAA, en el respectivo desarrollo de sus ordenamientos. Aunque el Tribunal Constitucional dicta numerosas sentencias, parece a punto del colapso por el creciente número de conflictos, provenientes en su mayoría de Cataluña y del País Vasco, sobre todo en los primeros años. Vale la pena resaltar su número (hay que tener en cuenta que los acumulados incluyen algunos del periodo anterior y que algunos son retirados).

	CONFLICTOS	SENTENCIAS	PENDIENTES
1983	68	22	104
1984	101	32	168
1985	131	27	263
1986	96	30	321
1987	101	11	402
1988	92	53	420
1989	60	42	421
1990	32	32	415

No es pues extraño que continuara la definición creciente del Estado autonómico por el Tribunal Constitucional, que en algunas Sentencias alumbró doctrinas de largo alcance. Recordemos por ejemplo, la rotunda definición del carácter político de la autonomía en la STC 37/1987 sobre la Ley andaluza de reforma agraria (que ratifica la potestad de las CCAA para legislar sobre derechos de los ciudadanos), la afirmación de que la reserva de Ley Orgánica no es un límite para las competencias de las CCAA sino que, al contrario, debe determinarse tras la distinción de competencias (STC 137/1986, sobre las Ikastolas), la introducción de un elemento formal en lo básico (STC 69/1988), que mejora de forma sustancial la relación de las leyes básicas del Estado y las leyes autonómicas de desarrollo, la formulación del principio de lealtad autonómica (STC 46/1990), y las continuas llamadas a la colaboración entre el Estado y las CCAA.

#### *4. Repercusiones de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.*

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea tiene consecuencias generales indudables, especialmente en un etapa de mayor integración comunitaria, como ha sido la marcada en los últimos años por el Acta Unica y por el Tratado de la Unión Europea, pero además tiene una especial repercusión para las Comunidades Autónomas porque las sitúa en un nuevo ordenamiento que responde a reglas específicas. Por una parte, algunas competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, se transfieren a la Comunidad Europea. Por otra, las Comunidades Autónomas aplican las decisiones comunitarias cuando recaigan en sus ámbitos competenciales, a pesar de que el interlocutor con la Comunidad sea el Estado, lo que no deja de provocar problemas. Por la misma razón, el gobierno central forma parte de los órganos comunitarios, co-decidiendo sobre materias que son competencias autonómicas, y ello obliga a buscar soluciones para posibilitar la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de estas decisiones comunitarias.

Como es sabido, la Unión Europea esta formada por Estados y la estructura interna de los mismos resulta irrelevante para las decisiones comunitarias, pero en cambio su ejecución recae en muchos supuestos en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Ello planteó inicialmente un conjunto de problemas que poco a poco han ido solucionándose, aunque el panorama actual no esté totalmente cerrado.

Frente a un primer momento de desconfianza por el peligro de que el Estado ampliara sus competencias, se ha impuesto claramente la idea, especialmente a partir de la STC 76/1991, de 11 de abril (confirmada por las SSTC 172/1992 y 141/1993) de que la ejecución del derecho comunitario no resulta un título competencial específico y por tanto corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas según la distribución interna de competencias. Un segundo elemento, subrayado también por las Sentencias constitucionales, es la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidades para el desarrollo de las tareas respectivas. En 1992 se creó la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos y sus funciones se han venido reforzando progresivamente.

Incluso la participación de las Comunidades Autónomas en el

proceso de decisiones comunitario se está abriendo camino, lentamente. En el seno de las propias instituciones europeas, a través del Comité de las Regiones que ha comenzado a funcionar en 1994, y en la posición de España, a través de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, especialmente tras la decisión de la misma de 30 de noviembre de 1994. Por otra parte, la repercusión de los Fondos Estructurales en los recursos financieros de las Comunidades está resultando importante tanto cuantitativa como cualitativamente.

*5. El surgimiento de problemas estructurales que afectan al sistema autonómico.*

En torno a 1988-89, al cumplirse los 5 años desde la aprobación de sus Estatutos, algunas Comunidades Autónomas con nivel inferior de competencias (Aragón, Castilla y León, Baleares, Asturias...) comenzaron a exigir, de acuerdo con el art. 148.2 CE, la ampliación de sus competencias, e incluso presentaron proyectos de reforma de sus Estatutos en el Congreso de los Diputados. Se abrió entonces una larga polémica sobre el alcance y la vía más adecuada para la ampliación de competencias.

La resistencia a la ampliación competencial se nutría con diferentes razones: la dificultad de algunas CCAA para gestionar las nuevas competencias, el recelo de las CCAA con mayores competencias a la disolución de las diferencias, el temor del gobierno central a una nueva pérdida de poderes... La polémica podría resumirse así: el doble nivel competencial, ¿es consustancial al Estado autonómico o ha sido solo una fase transitoria, inicial, para las CCAA que tenían menos tradición o capacidad de autogobierno al aprobarse la Constitución? A su vez incluía otro dilema permanente ¿cómo ha de configurarse la Administración central? En el fondo, el problema que agarrataba la decisión eran las dudas sobre el modelo de Estado a largo plazo. Una ampliación importante de competencias para las CCAA del 143 CE exigía tener ideas claras sobre el futuro del sistema autonómico.

Otros problemas aparecían también con fuerza, y de una manera u otra cuestionaban también el funcionamiento del conjunto. Ya hemos aludido a las dificultades iniciales que provocó la entrada en la Comunidad Europea, y también a la grave conflictivi-

dad competencial. La realización de traspasos pendientes a las CCAA del 151 CE resultaba igualmente una queja recurrente. Pero otras iniciativas se revelaban necesarias para mejorar deficiencias que parecían más graves a medida que se manifestaba la importancia de las CCAA en el Estado, entendido como conjunto. Así, la posibilidad de reformar el Senado, para convertirlo en Cámara de diálogo y participación de las Comunidades, la conveniencia de institucionalizar las relaciones entre las propias Comunidades y entre ellas y el Estado, la modificación de la financiación para encontrar fórmulas más adecuadas...

Muchos de estos problemas eran planteados por la doctrina y estaban, en forma más o menos elaborada, en la opinión pública y el debate político, pero carecían de respuesta institucional. Prácticamente la única reforma de aquellos años fué una ligera mejora del sistema de financiación, en 1986, que aproximaba las transferencias del Estado a las necesidades reales de gasto de las CCAA, superando el criterio inicial que basaba la transferencia de recursos en el coste del traspaso.

### III. EL TERCER PERIODO (1991-1995): LOS PACTOS AUTONOMICOS DE 1992 Y LA AMPLIACION DE COMPETENCIAS, EL INICIO DE REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL CAMBIO DE MAYORIAS PARLAMENTARIAS

Seguramente puede hablarse de un tercer periodo, que se inicia en torno a 1991, con la preparación de los Pactos Autonómicos que se firmarán el año siguiente, y que suponen la ampliación de competencias a las 10 CCAA que tenían un nivel inferior, pero también por la modificación de la financiación autonómica y la reforma del Reglamento del Senado, para acentuar su carácter autonómico. Estas y otras reformas importantes se fraguan en realidad entre 1991 y 1992, aunque se aprueben posteriormente e inciden muy positivamente en los problemas estructurales pendientes. Puede situarse su origen en las elecciones autonómicas de 1991 y su final, muy claramente, en las elecciones autonómicas de 1995 que son, casi, un vuelco de la situación respecto a las mayorías parlamentarias nacidas de las primeras elecciones de 1983.

El marco político general viene determinado por el resultado de las elecciones a las Cortes de 1989, que mantienen la mayoría

absoluta del PSOE pero con un margen muy escaso y con síntomas de crisis en el partido y el grupo parlamentario. El cambio de Vicepresidente (Narcís Serra por Alfonso Guerra) y la importante remodelación del Gobierno producidas en 1991 probablemente tuvieron incidencia, especialmente en el ámbito autonómico. Las siguientes elecciones de 1993 significaron la pérdida de la mayoría absoluta socialista y el mantenimiento de Felipe González como Presidente gracias al apoyo parlamentario de *Convergència i Unió*. De la euforia de la Olimpiada y Exposición Mundial de 1992 se pasó, casi sin transición, a un ambiente político enrarecido, salpicado de escándalos de corrupción, que conduce a la anticipación de las elecciones en marzo de 1996, año y medio antes del fin de la legislatura. Pero antes de la última etapa de crispación se producen las reformas aludidas.

*1. Los Pactos Autonómicos de 1992 y la ampliación de competencias de las Comunidades del 143 CE.*

Las elecciones de 1991 en 13 CCAA suponen un avance del PP en varias, de forma que se introduce el equilibrio entre los dos grandes partidos, con notable estabilidad gubernamental, ya que existen 10 gobiernos de mayoría absoluta (5 PSOE, 4 PP y 1 CiU). Los cambios provienen de crisis en el propio partido gobernante (Murcia, Asturias), o de variaciones muy pequeñas de diputados (aparece el fenómeno del transfuguismo) en las CCAA que presentan igualdad de fuerzas (Aragón), dejando aparte el caso de Cantabria que presenta caracteres muy especiales, con el Gobierno apoyado solo por una minoría de diputados del Grupo Mixto.

En 1991 se produce la primera reforma de los Estatutos, realizada en varias CCAA tras un pacto entre el PSOE, el PP y el CDS (Asturias, Cantabria, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid). Se trataba de evitar que, por los mecanismos de los plazos electorales, las elecciones pudieran coincidir con los meses de verano en las 13 CCAA que realizan los comicios el mismo día, y para ello se acordó establecer como fecha fija el último domingo de mayo de cada cuatro años. La reforma afectó solo a las CCAA citadas porque establecían las demás a la fecha electoral no en su Estatuto sino en la correspondiente ley electoral y por tanto solo necesitaron modificar las respectivas leyes electorales. Pese al carácter breve y secundario de la reforma, puede verse en ella algún significado superior: representa la primera reforma de los Estatutos de Autonomía, que durante años se había

temido como introductora de desequilibrios, y sobre todo indica el camino del pacto entre los partidos generales (PSOE y PP) para asegurar una reforma idéntica en todas las CCAA, idea que seguramente iluminó los Pactos Autonómicos de 1992.

Recordemos que en las polémicas que se arrastraban sobre la ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE se discutía también la vía a seguir, la reforma de los Estatutos (posición de las Comunidades Autónomas) o la Ley Orgánica de Transferencias del art. 150.2 CE (posición del Gobierno central). Finalmente se decidió superponer ambos procedimientos, de manera que la ampliación se acordó por los Pactos Autonómicos de 1992 (firmados por el Gobierno, el PSOE y el PP), se aprobó inicialmente por la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992 y se trasladó posteriormente a los Estatutos de Autonomía, reformados en marzo de 1994. El doble procedimiento pretendía responder positivamente al deseo de ampliación que había manifestado las CCAA y garantizar, al mismo tiempo, que la reforma sería homogénea en todas y no aparecerían nuevos desniveles, lo que podría haber sucedido si cada Comunidad procedía de manera independiente a la reforma.

Los Pactos requirieron casi un año de negociaciones, pero aseguraron una ampliación igual a todas las CCAA y la mayoría suficiente en todas ellas para mantener el contenido y el procedimiento acordados, frente a las enmiendas de otros Grupos parlamentarios.

La ampliación significa prácticamente la igualación con las competencias comunes de las CCAA del 151 CE, salvo en sanidad, y transitoriamente en enseñanza no universitaria, mientras se acaba de aplicar el proceso de reforma educativo emprendido por la LOGSE. Aun cuando literalmente pueda parecer que subsisten diferencias en algunas materias las mismas desaparecen a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, o al menos ésta fué la voluntad de los firmantes del Pacto. Por tanto, con la salvedad citada, casi todas las CCAA han pasado a tener un mismo nivel competencial, porque la ampliación no significa solo materias nuevas sino también potestad legislativa total o de desarrollo en materias que antes sólo tenían la ejecución. Subsisten pues las diferencias que corresponden al denominado "hecho diferencial" las que derivan de las características histórico-culturales, lingüísticas, territoriales, etc. que son específicas de algunas CCAA.

En el mismo proceso de reforma de los Estatutos, la Comunidad Valenciana derogó la LOTRAVA e incorporó a su Estatuto de Autonomía las competencias que poseía en virtud de aquella Ley Orgánica inicial. En cambio, Canarias rechazó esta vía y ha preferido preparar una reforma diferenciada, pendiente de aprobación. También subsisten pequeñas diferencias en otras Comunidades, derivadas sólo de la concreta redacción de sus Estatutos. En el caso de Galicia, éstas se han suplido mediante la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Transferencias, la 16/1995, de 27 de diciembre, que irá seguida de una reforma del Estatuto ceñida a esas materias. En todos los casos, la ampliación va seguida de un nuevo proceso de traspasos de medios materiales y personales del Estado a las CCAA, y de los correspondientes recursos financieros.

## *2. Otras reformas importantes: financiación, Senado, Unión Europea y Tribunales Superiores de Justicia.*

La participación de las CCAA en el 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en octubre de 1993, tras un fuerte debate que había durado casi dos años. Se trata de reducir la asimetría que existía entre la capacidad de gasto (bastante amplia) y de ingreso (muy reducida) de las CCAA, comenzando a introducir criterios de corresponsabilidad fiscal. La fórmula concreta ha sido, y aún es, muy discutida porque puede afectar a la solidaridad y porque no supone una auténtica corresponsabilidad fiscal, pero abre una vía importante a la territorialización de un impuesto que debe jugar en el futuro a favor del esfuerzo fiscal de cada CA.

A otro nivel, se había reformado en 1990 el Fondo de Compensación Interterritorial, para recuperar el espíritu constitucional de reequilibrio entre las CCAA con diferentes niveles de renta, reservando los recursos del FCI sólo para las que presentan un nivel económico inferior.

También tras muchos años de discusión se aprobó en enero de 1994 la reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico. Esencialmente consiste en la creación de una "Comisión General de las Comunidades Autónomas" integrada por el doble número de senadores que las demás, y con Mesa y Junta de Portavoces como el pleno, a la que pueden asistir los Presidentes de las CCAA o Consejeros en su nombre y que tiene amplias funciones en todo lo relacionado con las CCAA. Aunque la reforma es

reciente y resulta difícil pronunciarse sobre su eficacia, la comisión constituye el órgano central del Estado con mayor representación autonómica y por tanto con superior legitimidad para integrar en el Estado las orientaciones y propuestas de las CCAA.

Otras reformas de relieve están relacionadas con la Unión Europea y el papel que pueda corresponder a las CCAA en su seno, que ya ha sido apuntado. El Comité de las Regiones constituye la representación, en el seno de las instituciones comunitarias, de las entidades regionales y locales y tras la ampliación de la Unión Europea, corresponden a España 21 miembros que se reparten entre las CCAA (17) y los entes locales (4). En la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (integrado por miembros del gobierno central y de las CCAA), el “Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales” (30 de noviembre de 1994), perfila un método para garantizar la presencia de los intereses autonómicos en las instancias europeas. Las diferentes Conferencias Sectoriales (agricultura, educación, etc.) deben adoptar las decisiones que consideren conveniente y transmitir las al Gobierno que las asumirá con mayor o menor vinculación (según el tipo de competencia que tengan las CCAA en la materia), para defenderla en los organismos comunitarios. La propia Conferencia asume la existencia de una comunicación y un diálogo ágiles entre las CCAA y el Gobierno en el conjunto de competencias comunitarias de interés autonómico.

También ha sido importante la Ley 10/1992 de reforma urgente del sistema procesal, porque ha clarificado la posición de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, con una precisión que no había conseguido la Ley Orgánica del Poder Judicial.

### *3. La disminución de la conflictividad competencial y las nuevas doctrinas del Tribunal Constitucional.*

A partir de 1990, más o menos, se produce una disminución notable de la conflictividad entre el Estado y las CCAA. De casi un centenar de conflictos anuales en el periodo 1984-1988 se ha pasado a una cifra que oscila en torno a la veintena.

	CONFLICTOS	SENTENCIAS	PENDIENTES
1991	18	58	341
1992	32	61	281
1993	16	58	211
1994	18	28	186

La reducción a la mitad del número de asuntos pendientes ante el TC en estos cuatro años no sólo responde a la reducción, muy importante, de los conflictos sino también al incremento de los desestimientos, es decir a la retirada de un conflicto, después de haberlo presentado. Varias razones explican la disminución de la conflictividad y el incremento de los desistimientos: la amplia doctrina del Tribunal Constitucional, que permite adivinar cuál sería el resultado de un eventual conflicto, la mejora del diálogo y la negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, e incluso la mejora de la técnica legislativa utilizada tanto por el Estado como por las CCAA.

De nuevo la Jurisprudencia constitucional incorpora doctrinas de alcance para el sistema autonómico, como el rechazo de la doctrina americana del *spending power* y por tanto la necesidad de que el Estado traslade a las CCAA las subvenciones en los campos en que no posee competencia material (SSTC 11 y 79/1992). También son importantes la STC 147/1991, de 4 de julio, que niega al Estado la utilización de la cláusula de supletoriedad como título competencial, y las varias Sentencias que resuelven la trasposición y la ejecución del derecho comunitario por las CCAA, ya citadas.

Sobre las lenguas propias de las CCAA, la STC 46/1991, de 28 de diciembre admite la legitimidad de exigir el conocimiento de la lengua para el acceso a la función pública autonómica y la STC 337/1994, de 23 de diciembre, en medio de cierta polémica, ha considerado válido el modelo lingüístico de la enseñanza en Cataluña.

La STC 204/1992, de 26 de noviembre ha tenido consecuencias organizativas importantes, porque al admitir que un órgano autonómico equivalente al Consejo de Estado pueda cumplir sus funciones en el seno de las instituciones autonómicas, ha generado la creación de órganos consultivos en la mayoría de las CCAA.

Una exposición tan comprimida, con tantas referencias, sólo tiene sentido para subrayar algún elemento significativo. En este caso, yo destacaría la progresiva definición que se ha realizado durante los 15 años de autonomía respecto a la gran "apertura" que presentaba el Título VIII de la Constitución. Si esto es cierto, se plantea inmediatamente la pregunta sobre las tareas inmediatas; pero su respuesta requeriría otra exposición y se encuentra además plenamente inserta en el debate político actual, en el que no desearía entrar.

#### BREVE NOTA BIBLIOGRAFICA

No hay muchos trabajos que aborden expresamente los diferentes periodos del Estado autonómico, como excepción, aunque prestando mayor atención a la jurisprudencia constitucional, F. TOMAS y VALIENTE, "La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-83)", *RVAP*, 36 (1993), pp. 45-68 y LOPEZ GUERRA, L. "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993), en el mismo número de la *RVAP*, pp. 69-80. Para un encaje en la evolución general del sistema político, E. AJA, "El parlamentarismo en la democracia (1979-1994)", *Hispania, Revista Española de Historia*, LV/189 (1995), pp. 125-148.

Una visión amplia de los problemas estratégicos, con una pluralidad de intervenciones de expertos, en J. TORNOS y otros, *Informe sobre las autonomías*, Madrid, 1988.

La evolución electoral y de formación de los Gobiernos puede verse en PALLARES, Francesc, "Las elecciones autonómicas en España (1980-1992), en P. DEL CASTILLO, Coord., *Comportamiento político y electoral*, Madrid, 1994, CIS y REVENGA SANCHEZ, M., "Investiduras presidenciales y formación de Gobierno tras las elecciones autonómicas de 1991", *Autonomías*, 15, 1992.