

La construcción y evolución del Estado Autonómico en España (1977-1995)

ELISEO AJA*

Resumen: España era en 1977 el Estado más centralista de Europa, y es ahora uno de los más descentralizados. El artículo describe los periodos que pueden distinguirse en la corta historia del Estado autonómico español, intentando marcar los factores principales de cada uno: pactos político-institucionales, elecciones, legislación, jurisprudencia constitucional etc. Además de la sistematización que supone, esta periodización tiene interés porque el Estado Autonómico se ha configurado en gran parte durante estos años, ya que la Constitución prevé únicamente unos rasgos muy generales. En estos últimos años, las reformas estructurales más importantes corresponden a decisiones políticas tomadas con un consenso más o menos amplio.

Abstract: In 1977, Spain was the most highly-centralized state in Europe whereas nowadays, it is one of the most decentralized. The article describes the periods that can be distinguished in the short history of the autonomous Spanish State, and attempts to point out the main factors involved in each: politico-institutional pacts, elections, legislation, constitutional jurisprudence, etc. In addition to the systematization which this entails, dividing this phase into distinct periods is interesting in that the Autonomous State has largely been created during this time, since the Constitution provides only very general outlines. In recent years, the most important structural reforms have corresponded to political decisions made with a fairly broad consensus.

I. LAS PREAUTONOMÍAS Y EL DEBATE CONSTITUYENTE

LOS CUARENTA AÑOS DE FRANQUISMO llevaron al extremo la centralización del Estado, de forma que la recuperación de la democracia necesariamente debía incorporar un cambio drástico en la estructura territorial del Estado, introduciendo un grado mayor o menor de autonomía. Para Cataluña y el País Vasco, especialmente, pero también en menor medida para otras regiones, la consolidación de la democracia sólo sería posible si estaba acompañada de alguna forma importante de autonomía.

Esta necesidad era clara desde el inicio de la transición, y se pretendió atender por el gobierno de Arias Navarro con la creación de un fantasmal Consejo General de Cataluña (R. D. 18 de febrero de 1976), que debería estudiar, como primer paso, la elaboración de un estatuto de autonomía. Fue rechazado por todas las fuerzas políticas democráticas catalanas que defendían el restablecimiento del Estatuto republicano de 1932. En contexto ya diferente, el R. D. del 4 de marzo de 1977 restauró las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, que habían sido abolidas por Franco, mientras mantuvo las de Álava y Navarra, que le habían apoyado.

* Dirigir correspondencia a la Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona, Av. Diagonal 684, 08034, Barcelona, España; E-mail: EAJA @ RISC22.eco.ub.es.

Tras las primeras elecciones democráticas de 1977, el planteamiento de la autonomía siguió dos vías muy diferentes que en cambio resultaron complementarias: el inmediato establecimiento de preautonomías o autonomías provisionales y la elaboración de la nueva Constitución.

Ambos procesos se produjeron en forma simultánea, formalmente sin ninguna conexión, pero a la larga el primero condicionaría y facilitaría la implantación del segundo.

1. Las preautonomías o regímenes provisionales de autonomía

En la primeras elecciones democráticas, en junio de 1977, tanto en Cataluña como en el País Vasco obtuvieron amplias mayorías las fuerzas políticas que defendían una fuerte autonomía política. En otras regiones los diputados elegidos para el Congreso y los senadores comenzaron la realización de reuniones planteándose también la autonomía. Inmediatamente después de las elecciones, las Cortes inician la elaboración de la Constitución que sin duda regularía la autonomía. El gobierno, que por primera vez incluía a un ministro adjunto para las regiones (Clavero Arévalo), necesitaba promover en seguida alguna forma de autonomía para dar respuesta a tantas exigencias coincidentes y cortar el movimiento que encabezaban los partidos vascos y catalanes.

En esas circunstancias, el presidente Suárez adoptó una iniciativa ambiciosa: pactar el restablecimiento de la autonomía en Cataluña, de forma provisional, con el presidente de la Generalidad en el exilio, Josep Terradellas, que había mantenido durante décadas el símbolo de la autonomía catalana de la república. Introducir este elemento republicano y autonomista en la nueva monarquía constituía todo un desafío (para las fuerzas armadas de entonces, por ejemplo), pero con ello se desactivaba la reivindicación autonómica, remitiendo su configuración definitiva a lo que dispusiera la futura Constitución, y se arrebatava la iniciativa a la oposición. La autonomía en Cataluña se restableció de forma provisional por decreto-ley del 29 de septiembre de 1977. Para encajar mejor la novedad se nombraba a Terradellas presidente de la preautonomía y de la diputación de Barcelona, con poder para coordinar las otras tres diputaciones catalanas.

Una operación semejante se intentó con el presidente del gobierno vasco en el exilio, pero las conversaciones con Leizaola no prosperaron y el gobierno optó entonces por negociar con la Asamblea de Parlamentarios (los diputados y senadores) del País Vasco, para que ellos eligieran un presidente. La autonomía provisional se estableció por decreto-ley del 6 de enero de 1978, tras superar el debate sobre la incorporación o no de Navarra, que también accedió a la preautonomía en la misma fecha.

La fórmula se extendió a las demás regiones (Galicia, Aragón, País Valenciano y Canarias a continuación). El gobierno dialogaba con las asambleas de parlamentarios que se habían ido formando (lo que a su vez definía el ámbito territorial de la preautonomía), instauraba el gobierno autonómico por decreto-ley y nombraba presidente al elegido por cada asamblea. Posteriormente se constituía una comisión mixta paritaria entre el gobierno central y el preautonómico para iniciar

los traspasos de servicios a la nueva entidad. No eran importantes, ni por la materia ni por los funcionarios y los recursos transferidos, pero estos primeros traspasos traducían la voluntad de descentralización del gobierno y comenzaban a otorgar poderes reales a la preautonomía.

En definitiva, la preautonomía consistía en la formación de una Asamblea de parlamentarios a nivel regional, no electiva sino integrada por el conjunto de los diputados y senadores elegidos a Cortes por las provincias que formaban la preautonomía, que escogía a un presidente y éste a su vez formaba un gobierno. La Asamblea no podía legislar; su actividad se reducía a algunos grandes debates y el Gobierno funcionaba con escasos poderes, pero ambas instituciones eran símbolos de que en un futuro inmediato existiría la autonomía.

Sucesivos decretos-ley, muy parecidos, llegaron a formar hasta 14 preautonomías; de hecho, la mayoría de las comunidades autónomas (CCAA), con la excepción de Cantabria, La Rioja y Madrid, sobre las que se discutía su formación como entidades uniprovinciales o su incorporación a otra comunidad autónoma. Según todas las fuerzas políticas, la formación de las preautonomías y las transferencias no debían condicionar las decisiones que simultáneamente estaban adoptando los constituyentes, posición compartida por el ministro Clavero Arévalo, y razón por la que no llegaron a constituirse las tres últimas regiones.

Sin embargo, examinada hoy, la formación de las preautonomías tuvo importantes consecuencias sobre la configuración del Estado autonómico formado tras la aprobación de la Constitución.

Su primer efecto fue, sin duda, la clasificación del "mapa" de las futuras comunidades autónomas, operación decisiva por el silencio que guardaría la Constitución. Efectivamente, ésta rehuyó la concreción del mapa territorial para evitar el peligro de que los ciudadanos de provincias incluidas en una comunidad que no deseaban, votaran en el referéndum contra la propia Constitución.

La distribución de las provincias en comunidades autónomas se realizó de forma consensuada entre el gobierno y los representantes de la futura autonomía, porque eran los propios diputados y senadores elegidos por cada provincia los que formaban la Asamblea de parlamentarios, antes de que el gobierno procediera a la creación de la preautonomía. Ya hemos indicado que el mapa queda prácticamente cerrado con la creación de 14 preautonomías, si tenemos en cuenta que el gobierno opta por dejar pendientes los casos conflictivos (Madrid, Cantabria y La Rioja).

La segunda consecuencia deriva de la anterior y tiene aún mayor importancia: determina el modelo de Estado, porque implica que la autonomía no quedará reducida a las nacionalidades con mayor voluntad de autogobierno, sino que se extenderá a todo el territorio. Como es sabido, la Constitución no se inclina expresamente por una u otra opción, aunque hay razones en la propia Constitución para pensar que la voluntad constituyente es la construcción de un modelo general de autonomías, por ejemplo, la facultad que el art. 144.c otorga a las Cortes para iniciar el procedimiento de formación de una comunidad autónoma que por su cuenta no hubiera realizado. Pero la razón más clara para interpretar que la autonomía prevista en la Constitución tiene carácter general es la existencia pre-

via de las preautonomías. Resulta imposible pensar que cualquiera de las 14 preautonomías hubiera aceptado, tras la Constitución, la renuncia a su autogobierno.

El tercer gran efecto de las preautonomías fue su contribución a un proceso pacífico de transición, en unas comunidades porque constituía garantía evidente de una solución constitucional satisfactoria, en otras porque ayudó a difundir una idea que les resultaba lejana.

La importancia del sistema preautonómico se refleja en los propios preceptos de la Constitución (por ejemplo, en las disposiciones transitorias), pero más allá de artículos concretos se vislumbra en las soluciones que prefiguró, tanto para la Constitución como para los estatutos, sobre algunos problemas concretos que dificultaban la formación de las comunidades autónomas. Así, encauzó la formación diferenciada de Navarra, sin negar la posibilidad de una incorporación futura al País Vasco; configuró las Islas Baleares y Canarias como comunidades autónomas únicas (antes eran 1 y 2 provincias respectivamente) dotando de un órgano de gobierno a cada isla, separó el futuro autonómico de Ceuta y de Melilla del de Andalucía, proporcionó el criterio de que las comunidades uniprovinciales debían ser excepcionales, e incluso sacó a la luz algunos problemas enconados, facilitando su posterior resolución, como las diferencias sobre denominación y bandera de la Comunidad Valenciana o el enfrentamiento interprovincial en Extremadura.

Las autonomías provisionales marcaron igualmente el sistema institucional que se acabaría imponiendo, basado en un parlamento, un presidente elegido por la Cámara y un gobierno dependiente del presidente. También prefiguraron el sistema de traspasos del Estado a las comunidades autónomas, mediante comisiones mixtas integradas por representantes de la administración central y de la preautonómica, que se generalizó tras la aprobación de los correspondientes estatutos.

2. El debate constituyente

Hemos de recordar que toda la Constitución se elaboró por consenso, es decir, buscando soluciones que pudieran aceptar todas los partidos constituyentes y evitando que se impusiera la opción de un partido por la fuerza de las mayorías parlamentarias. El punto más difícil de acuerdo, que estuvo a punto de arruinar la aprobación de la Constitución, fue justamente la organización de la autonomía. La dificultad provenía tanto de las divergencias radicales sobre el concepto de autonomía entre los partidos políticos, como de las diferencias respecto de la voluntad de autogobierno entre las diferentes regiones españolas.

Las diferencias sobre la idea de autonomía entre los partidos políticos de la Constituyente eran enormes, porque sus modelos iban desde un tibio regionalismo (Alianza Popular y en parte Unión del Centro Democrático), a una posición fuertemente autonomista-nacionalista (Convergencia de Cataluña y Partido Nacionalista Vasco), pasando por un sistema federal muy abstracto: Partido Socialista Obrero Español (PSOE) o una solución intermedia entre la última y la autonómica: Partido Comunista de España-Partido Socialista Unificado de Cataluña (PCE-PSUC).

Las diferencias de voluntad de autogobierno entre las distintas regiones eran también profundas: mientras que en el País Vasco y Cataluña resultaba fundamental para todas las fuerzas políticas, en Galicia o Canarias ocupaba un lugar importante pero inferior en las preocupaciones públicas, y en Castilla o Extremadura apenas era sentida por la mayoría de la población. Pero a la vez, las diferencias entre Cataluña y el País Vasco eran muy notables, porque los problemas (terrorismo de ETA) y las tradiciones (Pacto foral) respectivas distanciaban sus opciones.

Este doble eje de divergencias, que producía realmente una multiplicidad de orientaciones, provocó posiciones muy diferentes entre los constituyentes, e hizo que el consenso sólo se obtuviera —tras el rechazo de diferentes opciones— mediante soluciones muy pragmáticas.

El primer borrador de la ponencia constitucional (BOE del 5 de enero de 1978) diseñaba un sistema general de autonomías, de corte federal, pero su publicación generó un alud de enmiendas y de críticas por parte de la opinión pública, que modificaron las posiciones de los constituyentes. Una nueva fase de consenso, iniciada en mayo de 1978, introdujo mayor flexibilidad en el sistema autonómico, que optó por resolver inmediatamente los problemas más urgentes (Cataluña, País Vasco y Galicia) y dejar el resto en un grado superior de ambigüedad.

Ésta era la posición mayoritaria de la Unión de Centro Democrática (UCD) y convenía a Convergencia y al Partido Nacionalista Vasco (PNV) (aunque la falta de acuerdo sobre la foralidad le condujera a la abstención final). Aún así, las dificultades resultaban notables y de ello es síntesis y ejemplo la introducción del término “nacionalidades” en el art. 2 CE. Mientras que para unos resultaba esencial, en cuanto reconocimiento de la personalidad política que sustentaba a la propia comunidad, para otros constituía un ataque directo a la unidad de España. La fórmula final, que incluye a la “nación española” y asegura hiperbólicamente su unidad, y también a las “nacionalidades y regiones”, resume tanto el esfuerzo y la dificultad del consenso como la aparición de un concepto nuevo de “nación”, esencialmente distinto al tradicional.

Sin embargo, la consecuencia principal del consenso a partir de posiciones tan diversas fue una “apertura” muy superior del texto constitucional en este punto, inusual en el derecho comparado. Las competencias del Estado son difusas y las autonómicas no figuran; dependen de lo que fijen los futuros estatutos de autonomía, sobre la condición constitucional de que al inicio existan dos niveles competenciales distintos. Las instituciones de las comunidades se fijan sólo para las que posean mayores competencias, sin determinar si las demás tendrán las mismas o no, especialmente si poseerán poder legislativo o se reducirán al administrativo. El sistema de financiación se reduce a unos principios generales y dejan su fijación para una futura ley orgánica.

Tanta es la indeterminación del título VIII de la Constitución que P. Cruz Villalón, en un artículo célebre publicado en 1982 (“La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”) pudo afirmar que a la vista del texto constitucional un observador extranjero sería incapaz de entender la estructura del poder territorial en España, porque no estaba constitucionalizado. Pero la realidad de las pre-autonomías y el inmediato proceso de aprobación de los estatutos de autonomía,

junto con algunos pactos y algunas leyes clave, y la función clarificadora del Tribunal Constitucional han permitido completar en pocos años gran parte de la apertura constitucional inicial.

II. LAS PREVISIONES GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN

Y LAS VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA

Como acabamos de explicar, el art. 2 CE reconoce, tras la unidad de la nación española, "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" pero no concreta cuáles son éstas. El título VIII contiene esencialmente principios, límites y procedimientos, además de diferentes reservas de ley. La concreción misma de las disposiciones constitucionales se reenvía por tanto a la aprobación de los estatutos de autonomía y de algunas leyes estatales.

La Constitución establece varios procedimientos para que las nacionalidades y regiones se configuren como comunidades autónomas mediante la aprobación de su Estatuto, y sólo entonces podrían deducirse las comunidades que se formarían y la estructura general del Estado.

El art. 143.1 CE menciona los sujetos que pueden acceder a la autonomía, que son las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, las provincias singulares con entidad regional histórica y los territorios insulares. La iniciativa del proceso autonómico deberá ser adoptada por las diputaciones provinciales existentes (o los órganos interinsulares correspondientes), que estén interesadas en que sus provincias se integren formando una comunidad autónoma, y en una proporción elevada de municipios de cada provincia (dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de la provincia o isla).

Pero la disposición adicional 1ª facilitaba el proceso al permitir que allí donde existiera la preautonomía, la decisión pudiera adoptarse por el órgano colectivo superior de la misma, por mayoría absoluta.

A partir de la iniciativa de estos sujetos, la Constitución prevé diferentes vías para que las CCAA se organicen, esencialmente dos, una general (art. 143 CE) y una especial (art. 151.1 CE), y contempla además algunos supuestos particulares (art. 144). Pero lo más relevante es que, según la vía seguida para el acceso a la autonomía (general o especial), debe elaborarse el estatuto de autonomía por un procedimiento distinto (ordinario o agravado), y puede accederse a un grado diferentes de competencias en el primer periodo de cinco años. Al mismo tiempo, recoge la especial voluntad de autogobierno de algunas CCAA en la disposición transitoria segunda (que se aplicará al País Vasco, Cataluña y Galicia), anudando la aprobación de sus estatutos al procedimiento agravado y por tanto con el máximo nivel competencial.

Como veremos en seguida con más detalle, existe una correspondencia en la forma de acceso a la autonomía (general por el art. 143 y especial por el art. 151.1), con el procedimiento para la elaboración del estatuto (ordinario, por el

art. 146 y agravado, por el art. 151.2) y con el nivel de competencias que corresponde inicialmente a las comunidades autónomas (inferior por el art. 148 y superior por el art. 149). A la elaboración agravada del estatuto y nivel superior de competencias se anuda automáticamente la disposición transitoria 2ª para Cataluña, el País Vasco y Galicia.

Junto al reconocimiento de esta diferencia (acceso a la autonomía, elaboración del estatuto y nivel competencial), la Constitución realiza otra opción decisiva: configurar la autonomía no sólo como organización del autogobierno de una parte del territorio, sino como estructura general del Estado, como nueva forma de Estado, separándose de la idea que predominó en la Constitución republicana de 1931, de que la autonomía sería sólo para algunas regiones. Ciertamente, en la medida en que no se determinaba la estructura territorial concreta, esta opción de la actual Constitución no aparecía expresamente, pero se infería poniendo la estructura constitucional en relación con la existencia general de las preautonomías.

1. La vía especial de acceso a la autonomía, aprobación agravada del estatuto y el nivel superior de competencias (art. 151.1 y DA 1ª y 2ª, 151.2 y 149)

La Constitución prevé que inicialmente existirían dos niveles distintos de competencias, el más alto para las comunidades autónomas que mostraban una mayor voluntad autonómica. El criterio que utilizó para individualizarlas fue referirse al precedente histórico, que hubieran realizado el referéndum de aprobación de su Estatuto durante la II República, situación que correspondía a Cataluña, el País Vasco y Galicia. Tal determinación se realiza en la disposición transitoria segunda.

Pero esta opción no se cierra, sino que se permite acceder al mismo nivel a cualquier otra futura comunidad autónoma si es capaz de mostrar una fuerte voluntad de autonomía, lo que se instrumenta exigiendo una mayoría muy superior de los municipios que reclamen la autonomía (tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias que quieran integrarse) y la ratificación de la decisión en un referéndum que precisa el voto afirmativo de la mayoría absoluta del censo de cada provincia.

Las preautonomías que opten por esta vía (así como Cataluña, el País Vasco y Galicia), deberán aprobar su Estatuto por una vía muy compleja y consensuada, que se explica con mayor detalle al estudiar el estatuto de autonomía como norma, pero que en lo fundamental se configura como un pacto entre los representantes del Estado y los de la futura autonomía. El proyecto de Estatuto es aprobado por la asamblea de parlamentarios (diputados y senadores elegidos en las provincias que pretenden formar la comunidad autónoma). Ese proyecto se discute entre una delegación de la misma asamblea de parlamentarios y los miembros de la Comisión constitucional del Congreso de los diputados, y se necesita la mayoría de las dos partes. El texto resultante se somete a referéndum de la población de la futura comunidad autónoma. Si es aprobado, pasa a un voto de ratificación de las Cortes (sin enmiendas, sólo voto afirmativo o negativo del Congreso y del Senado). Finalmente es sancionado por el rey y publicado.

Los estatutos que siguen este procedimiento pueden incorporar el máximo nivel competencial, definido por exclusión de lo que corresponde al Estado según el art. 149.1 CE. La futura comunidad tendrá, por tanto, las competencias que incluya el estatuto, que puede versar sobre cualquier materia siempre que no esté reservada al Estado en el art. 149.1 CE.

2. La vía general de acceso a la autonomía, la aprobación ordinaria del estatuto y el nivel inicialmente inferior de competencias (arts. 143, 146 y 148)

Si no existía esa voluntad reforzada de autogobierno, la vía para acceder a la autonomía consistía en que las diputaciones provinciales y los órganos interinsulares lo solicitaran por la mayoría que ya hemos citado (dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de la provincia o isla). El mismo art. 143.2 CE establece un plazo de seis meses para recoger las mayorías exigidas, desde que se pronunciara la primera entidad local, sancionando su fracaso con una espera de cinco años para reiterar la iniciativa. Al elaborarse la Constitución se pensaba que ésta sería la vía general de formación de las CCAA, con la excepción de Cataluña, el País Vasco y Galicia.

La aprobación de los estatutos, en este caso, tiene una exigencia menor de consenso, aunque también aparecen elementos de pacto. El proyecto debe ser aprobado por una asamblea que reúne a los diputados y senadores elegidos por las provincias, más los miembros de las diputaciones provinciales (art. 146 CE), elemento adicional al procedimiento anterior. Después, el proyecto se discute en las Cortes siguiendo el procedimiento establecido para las leyes orgánicas. Pueden por tanto presentarse enmiendas, se aprobará sucesivamente por el Congreso y el Senado y deberá alcanzar mayoría absoluta en la votación final del Congreso sobre el conjunto del estatuto, que es la nota diferencial de las leyes orgánicas (art. 81 CE).

Estos estatutos fijarán también el nivel de competencias que deseen para la comunidad autónoma, pero dentro de máximo marcado expresamente en el art. 148 CE, que es inferior al tope que admite el art. 149 CE, tanto por las materias como por las funciones. Pero este nivel inferior de competencias es inicial, porque el art. 147.2 CE admite su elevación, mediante la reforma del Estatuto, a partir de los cinco años de su aprobación.

3. Los supuestos particulares

El art. 144 CE prevé algunas situaciones especiales y la posibilidad de que los dos procedimientos anteriores no lleguen a resolver todos los problemas, concediendo entonces la decisión a las Cortes.

Como hemos visto, el art. 143 exigía que la formación de una comunidad autónoma se realizara por la unión de varias provincias limítrofes y con características comunes, y sólo admitía que fuera uniprovincial cuando poseyera "entidad regional histórica". La letra *a*) del art. 144 prevé la posibilidad de que exista una comunidad uniprovincial sin esa entidad histórica, pero exige que las Cortes autoricen esa alternativa (sólo ha sido preciso para Madrid).

La letra *b*) del art. 144 encomienda a las Cortes “autorizar o acordar, en su caso, un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial”, lo que alude las ciudades de Ceuta y Melilla, las cuales no son comunidades, sino ciudades con estatuto de autonomía (aprobadas por las leyes orgánicas 1 y 2/1995 del 13 de marzo).

Finalmente, la letra *c*) del art. 144 CE prevé la posibilidad de que alguna parte del territorio deje de ejercitar la iniciativa del proceso de autonomía, o lo realice de forma insuficiente, quedando fuera de la organización general. Las Cortes pueden en este caso sustituir la iniciativa de las corporaciones locales.

Éstas son las principales previsiones de la Constitución, pero su aplicación presentó algunas concreciones cuyo examen nos ayudará a entender la situación actual del Estado autonómico.

III. EL PRIMER PERIODO (1979-1983): LA ELABORACIÓN DE LOS ESTATUTOS, LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1981 Y LA SENTENCIA SOBRE LA LOAPA

En la breve historia del Estado autonómico puede distinguirse un primer periodo (1979-1983) que abarca la aprobación de los 17 estatutos de autonomía y acaba con las primeras elecciones autonómicas y la sentencia constitucional de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que reafirma el carácter político de la autonomía y la posición constitucional de los estatutos de las comunidades autónomas.

La aprobación de los estatutos vasco y catalán fue bastante rápida (ambos en 1979), y paradójicamente, poco conflictiva gracias a la persistencia del consenso constituyente. El borrador del 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 estatuto, de manera que aunque existían rasgos específicos en Cataluña y Euskadi (lengua, territorios históricos, etc.) que no podían extenderse a los demás, sus líneas principales fueron seguidas por todos los estatutos de autonomía.

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 Convergencia y Unión y al Partido Nacionalista Vasco—, se formaron los respectivos parlamentos y éstos eligieron, como fijan los estatutos, al presidente de la comunidad autónoma. La formación del gobierno, la aprobación de las leyes más necesarias para desarrollar las competencias y la construcción de las respectivas administraciones, con la recepción de los traspasos de servicios del Estado, fueron las tareas inmediatas.

Dos 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) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (1980). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es-

tableció los cauces para la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las CCAA, y la Ley Orgánica de Financiación estableció los criterios y los mecanismos para otorgar recursos financieros a las comunidades autónomas para hacer frente sus tareas de gobierno. En enero de 1980 se aprobó también la ley de referéndum, que resultaba necesaria 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 3º CE)

Pero el proceso de elaboración de los estatutos se interrumpió después durante más de un año 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 se 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 surgía porque en virtud de la DT 2ª tenía derecho de alcanzar el nivel competencial superior del art. 149.1 CE. Pero el gobierno, contando con que la UCD tenía mayoría absoluta entre los diputados y senadores gallegos, 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 a aquellas materias por las Cortes, lo que significaba que la competencia no derivaba directamente del estatuto, sino de la ley estatal, y hasta que ésta se aprobara no podía ejercerse aquélla. 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 respondía a la nueva línea de "racionalización" de las autonomías que se habían planteado el gobierno y la UCD. Aprobados los estatutos vasco y catalán y encauzado el gallego (los tres que debían seguir la vía del 151.1 CE, con el nivel máximo de competencias, en virtud de la disposición transitoria 2ª CE), se trataba de conducir todos los demás estatutos por la vía del 143-146 CE y con el nivel inferior de competencias.

Pero en Canarias, el País Valenciano y Andalucía los ayuntamientos estaban pronunciándose masivamente a favor de la vía del 151.1 CE y del máximo nivel competencial. Concretamente en Andalucía, la inmensa mayoría de los ayuntamientos ya había indicado esta voluntad en el verano de 1979, con la participación activa de la propia UCD de Andalucía. Cuando el gobierno central se opone y propone la abstención en el referéndum andaluz (para que una mayoría insuficiente impida cumplir las condiciones del art. 151.1 CE y obligue a seguir la vía del 143 CE, tal como establecía la ley de referéndum), el ministro de las Regiones y responsable de la UCD andaluza, Clavero Arévalo, dimite, abandona el partido y realiza una fuerte campaña —junto con todas las demás fuerzas políticas— en favor de la participación y del sí a la máxima autonomía de Andalucía.

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. Concretamente, tuvo en conjunto más del 54% de los votos favorables. Pero en una sola provincia, Almería, fue insuficiente, con el 42.3% de votos afirmativos. Según la ley de referéndum, Andalucía debía renunciar a las aspiraciones formuladas por la mayoría y reconducir su acceso a la autonomía por la vía del 143 CE.

Ésta fue la propuesta del gobierno, pero como resultaba políticamente inviable, se entró en un laberinto de negociaciones que coincidió con el deterioro de la propia posición de Suárez como presidente del gobierno. Aunque superó la moción de censura (mayo de 1980) con Felipe González de candidato, y la cuestión de confianza (septiembre de 1980), en la que tuvo importante papel justamente la solución al problema andaluz, el prestigio del presidente del gobierno y la propia solidez del partido se resquebrajaban.

Finalmente, se decidió reformar la ley de referéndum, que obstaculizaba la vía del 151 CE, con efectos retroactivos al celebrado en cuanto a los resultados de Almería (chapuza jurídica, inevitable) y tramitar el estatuto andaluz por la vía del 151 CE. Las primeras elecciones andaluzas realizadas inmediatamente después, poco antes de las generales de 1982, castigaron duramente a la UCD y dieron la mayoría absoluta al partido socialista.

El conflicto sobre el estatuto de Andalucía activó por tanto la posibilidad de que las comunidades que demostraran la máxima voluntad de autogobierno pudieran acceder al nivel superior de competencias, igual que las tres de la DT 2ª CE, si cumplían las condiciones del art. 151.1 CE.

La experiencia andaluza provocó de forma indirecta otra vía para el acceso al mismo nivel competencial. Como Canarias y el País Valenciano habían iniciado, como Andalucía, los pronunciamientos de ayuntamientos por la vía de 151.1 CE, y el gobierno pretendía evitar nuevos conflictos, negoció que siguieran la vía del art. 143 CE a cambio de recibir el máximo de competencias a través de una Ley Orgánica de Transferencias (instrumento previsto en el art. 150.2 CE con otros objetivos), lo que efectivamente se realizó al mismo tiempo que se aprobaban los correspondientes estatutos, mediante las llamadas LOTRAVA y LOTRACA.

Aun se utilizó otra vía, no prevista expresamente, para elaborar el estatuto de Navarra, denominado Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento 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.

Los conflictos gallego y andaluz, con sendas derrotas gubernamentales y acontecimientos de alcance general, como la crisis de la UCD, la dimisión de Suárez, el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, etc., aconsejaron buscar un acuerdo general de partidos para el desarrollo de las autonomías, que al final quedó reducido a la firma con el PSOE de los Acuerdos Autonómicos del verano de 1981. En su virtud se formó una Comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría para proponer soluciones a los problemas autonómicos (hubo una segunda sobre la financiación de las CCAA). La aprobación del resto de los estatutos de autonomía se hizo siguiendo en lo fundamental el Informe elabo-

rado por esa Comisión, que aceptaron la UCD y el PSOE, y significaba que todas las CCAA tendrían las mismas instituciones (asamblea legislativa, presidente y gobierno) pero distintos niveles competenciales. Cuando Calvo Sotelo disolvió las 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.

El otro resultado de los Pactos fue la aprobación de la polémica que introducía una serie de prevenciones y controles para todas las CCAA y recurrida ante el Tribunal Constitucional, fue declarada inconstitucional en su mayor parte por la sentencia 76/1983 del 5 de agosto. 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.

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 determinó el modelo del Estado, al establecer que todas las CCAA tendrían parlamento, presidente y gobierno, pero con dos niveles competenciales distintos en la primera fase: siete 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 diez CCAA tendrían de momento un nivel inferior, limitado por el art. 148 CE.

También en estos primeros años 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, afirmando 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 la igualdad de 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 libertad de circulación.

Tanto el gobierno central como los gobiernos catalán y gallego 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.

La mayoría de ellas se centraron en la definición concreta de las competencias sobre las que surgía el conflicto, pero algunas configuraban conceptos de alcance

más general. Entre éstos cabe citar la posición de primacía de los estatutos respecto de 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 autonómicas (STC 1/1982), el carácter indisponible de las competencias, el valor meramente interpretativo de los decretos de traspasos, la concepción material de lo básico, etcétera.

Gran parte de este acervo doctrinal aparece, o al menos sostiene, la más importante sentencia que cierra el periodo, la STC 76/1983, del 5 de agosto, recaída sobre el proyecto de LOAPA. Aparte de las doctrinas concretas que expone, en su conjunto ofrece un concepto de autonomía, y de Estado autonómico como Estado compuesto, de notable solidez.

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 importante de competencias entre siete CCAA y las otras diez CCAA. Quedaban aún, sin embargo, elementos importantes por definir.

IV. EL SEGUNDO PERIODO (1983-1991): LEGISLACIÓN ESTATAL, CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROBLEMAS ESTRATÉGICOS SIN SOLUCIÓN

En este segundo periodo, marcado a nivel general por la mayoría absoluta que mantiene el PSOE en las Cortes desde las elecciones generales de 1982, 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. El esfuerzo legislativo se concentra especialmente en torno a los años de 1985 y 1986. En menor medida, el despliegue legislativo habría comenzado antes y continúa en los años siguientes, dando cuerpo práctico a la legislación respectiva del Estado y de las CCAA.

La ley 46/1983, del 26 de diciembre, reguladora del *tercer canal de televisión* (previsto en bastantes 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 televisiones autonómicas han resultado un instrumento importante tanto para la promoción de las lenguas propias, en las autonomías que las poseen, como para favorecer la influencia político-ideológica de los respectivos gobiernos y por tanto el pluralismo político-territorial.

Las leyes 11/1983, del 25 de agosto, de reforma universitaria y la ley orgánica 8/1985, del 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 con-

ferencias en educación implican un importantísimo traspaso de funcionarios y medios desde el Estado a las comunidades autónomas.

La ley orgánica 5/1985, del 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, del 1 de junio, del Poder Judicial incluye la regulación de los Tribunales Superiores de Justicia.

La ley 7/1985, del 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 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).

La ley 14/1986, del 25 de abril, general de sanidad, crea también las bases para la actuación de las CCAA en un sector que requiere enormes esfuerzos financieros y de medios materiales y personales (hospitales y médicos). Sólo siete CCAA tienen esta competencia.

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.

Pero al mismo tiempo que se aprueba este volumen legislativo, importante para el desarrollo de las comunidades autónomas, se produce una altísima conflictividad competencial, 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).

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 debe producirse tras la distinción de competencias (STC 137/1986, sobre las Ikastolas), la mejora sustancial de la relación de las leyes básicas del Estado y las leyes autonómicas de desarrollo por la introducción de un elemento formal en lo básico (STC 69/1988), la formulación del principio de lealtad autonómica (STC 46/1990) y las continuas llamadas a la colaboración entre el Estado y las CCAA.

Otro acontecimiento de la mayor trascendencia es el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, como aún se llamaba, con efectos a partir del 1

de enero de 1986. Las consecuencias generales para el conjunto de España (justo antes de que la Comunidad acelere su integración por el Acta Única y por la Unión Europea, después) no admiten duda, pero además tienen una especial vertiente para el Estado autonómico. Por una parte, algunas competencias, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, se transfieren a la Comunidad Europea, lo que implica pérdida de poder de aquéllos y centralización en Bruselas. Por otra, las comunidades autónomas aplicarán las decisiones comunitarias cuando recaigan en sus competencias, a pesar de que el interlocutor con la Comunidad será 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 autonómicas, y ello obligará a buscar soluciones para posibilitar la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones comunitarias.

CUADRO 1

	<i>Conflictos</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Pendientes</i>
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
1991	18	58	341

Pero el carácter más destacado de este periodo es la formación institucional de todas las comunidades autónomas. La mayoría de ellas celebran sus primeras elecciones en 1983 (antes lo había hecho el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Aparte del País Vasco y Cataluña, ya mencionados, en tres CCAA (Galicia, Cantabria y Baleares) obtuvo la mayoría el Partido Popular, pero en todas las demás fue ganador el Partido Socialista, lo que, unido a su presencia en el gobierno central, marcará los años siguientes. Principalmente porque permite que el gobierno central actúe a través del partido y se despreocupe de institucionalizar las relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado. Incluso las relaciones formales existentes se desarrollan de forma bilateral (cada comunidad con el gobierno central), como sucede muy claramente en los convenios, orientación que también conviene a las tres comunidades de mayor peso inicial, que tienen gobiernos de color diferente al central (Cataluña, País Vasco y Galicia), porque las diferencia del resto de las CCAA, dándoles mayor importancia.

Tras las elecciones, todas las comunidades autónomas centran su actividad en la elaboración de las leyes institucionales (del gobierno, de la administración, de instituciones de segundo nivel, etcétera) y en la recepción de los traspasos de servicios del Estado. Esta primera legislatura es, en general, muy estable desde el punto

de vista gubernamental y las CCAA se centran en la construcción de sus instituciones y de su administración.

Las elecciones de 1987 reflejan un primer retroceso, relativo, de los socialistas que conservan la mayoría absoluta en cuatro CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia), aunque 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.

Pese a la aparición del CDS, Alianza Popular mantiene la mayoría en Galicia, Baleares y Cantabria y gana Castilla y León; también accede al gobierno en La Rioja y Canarias, en coalición con otras fuerzas. Sin embargo este periodo contempla la presentación de varias mociones de censura que tienen éxito y significan el cambio de gobierno, especialmente en Galicia (que en las elecciones de 1990 volverá a ganar, ya con Fraga Iribarne, por mayoría absoluta) y en La Rioja y Cantabria. En Canarias gobierna una amplia coalición de partidos isleños, que deja fuera a los dos grandes partidos, y en Aragón lo hace el Partido Aragonés Regionalista (PAR), con el apoyo parlamentario de AP. Mientras en Cataluña y Andalucía se mantienen (en fechas electorales distintas) las mayorías absolutas de Convengencia i Unió (CiU) y socialista, respectivamente.

En torno a 1988-1989, al cumplirse los cinco años desde la aprobación de sus estatutos, algunas comunidades autónomas con nivel inferior de competencias (Aragón, Castilla-León, Baleares, Asturias...) comenzaron a exigir, como permite 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. La polémica se abrió entonces a un doble nivel ¿hay que ampliar o no las competencias?, ¿cómo hay que hacerlo, por reforma del estatuto o utilizando la transferencia por ley orgánica que permite el art. 150.2 CE? Ante todo había que decidir si era conveniente o no la ampliación, y ello exigía prácticamente tener ideas claras sobre el modelo de Estado a largo plazo. La reticencia a la ampliación de competencias tenía dos líneas de argumentación, una esgrimida por el gobierno central, la posible dificultad de algunas CCAA para gestionar las nuevas competencias, y otra, apenas esbozada, el disgusto que produciría en las CCAA con mayores competencias, porque se verían igualadas con todas las demás CCAA.

La polémica podría resumirse así: el doble nivel competencial, ¿es consustancial al Estado autonómico o ha sido sólo una fase transitoria, de "rodaje", en 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? El traspaso generalizado de competencias a todas las CCAA, ¿no significará casi la desaparición de la administración central y con ella el debilitamiento del gobierno?

Otros problemas aparecían también con fuerza, principalmente la reforma del Senado, la participación de las CCAA en las decisiones de la Comunidad Europea, la mejora de las relaciones entre el Estado y las CCAA y la disminución del número

de conflictos, la modificación del sistema de financiación, la reivindicación de tras-pasos pendientes por parte de Cataluña y el País Vasco, etcétera.

En la segunda parte de los años ochenta, parecía necesario un impulso reformista que indicara la línea de avance sobre estos problemas y mejorara en el funcionamiento del Estado autonómico, pero en todos estos años el gobierno resultó incapaz de adoptar una estrategia de desarrollo autonómico. Podía llegar a pensarse que la sentencia de la LOAPA había dejado al gobierno socialista sin capacidad para marcar el rumbo, y se limitaba a elaborar la legislación sectorial, amparándose en su mayoría absoluta en las Cortes y el control por el partido de la mayor parte de las CCAA. Casi al final del periodo, el ministro de Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, expuso en el Senado la necesidad de las reformas que hemos citado, pero el gobierno central —quizás por el peso de Alfonso Guerra— desistió de realizarlas. Prácticamente la única reforma estructural fue el establecimiento de un nuevo sistema de financiación autonómica en 1986, que mejoraba el inicial, pero era en gran parte continuación de aquél.

V. EL TERCER PERIODO (1991-1995): LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1992, LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS, EL INICIO DE REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL CAMBIO DE MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

Seguramente puede hablarse de un tercer periodo, que se inicia en torno a 1991, con la información de los Pactos Autonómicos el año siguiente, y que supone la ampliación de competencias a las diez CCAA que tenían un nivel inferior, pero también con la reforma de la financiación de las CCAA y la reforma del reglamento del Senado, para acentuar su carácter autonómico. Éstas y otras reformas importantes se efectúan en realidad entre 1991 y 1992, aunque se aprueben posteriormente, e inciden muy positivamente en los problemas estructurales pendientes; se trata, pues, de un periodo en que se realizan, o al menos se inician, algunas reformas estratégicas. 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 de las primeras elecciones de 1983.

Las elecciones de 1991 en las trece CCAA se realizan en un clima de deterioro del partido socialista en las elecciones generales del mismo año, y transmiten un debilitamiento de esta opción, aunque sin cambios radicales (quizás la práctica desaparición del CDS es el principal). El PSOE mantiene la mayoría absoluta en las mismas cuatro CCAA que ya tenía, y la recupera en la Comunidad Valenciana. Además gobierna en minoría en Asturias, Madrid y La Rioja y en coalición en el País Vasco.

El Partido Popular consigue mayoría absoluta en tres CCAA que ya gobernaba: Galicia (elecciones en 1990), Castilla y León, y Baleares (con Unión Mallorquina), así como en Cantabria mediante la integración de la UPCA de Hormaechea. También gobierna en coalición con el PAR en Aragón (hasta la moción de censura de 1993), y a través de la Unión el Pueblo Navarro en la Comunidad foral.

En Cataluña continúa la mayoría absoluta de CiU, en Canarias existe primero una coalición PSOE-Coalición Canaria que luego pasa a ser de ésta con otras fuerzas isleñas y en el País Vasco vuelve a consolidarse la coalición PNV-PSE, tras avatares diversos.

En conjunto, el PP ha avanzado, y se introduce el equilibrio entre los dos grandes partidos, con notable estabilidad gubernamental, ya que existen diez gobiernos de mayoría absoluta (cinco PSOE, cuatro PP y uno CiU). Los cambios provienen de crisis del propio partido gobernante (Murcia, Asturias), o de variaciones muy pequeñas de diputados (a menudo, tránsfugas) en las CCAA que presentan igualdad de fuerzas (Aragón), dejando aparte el caso de Cantabria que presenta caracteres trágicos, con el gobierno Hormaechea apoyado en 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. Se trataba de evitar que, por los mecanismos de los plazos electorales, las elecciones pudieran caer durante los meses de verano en las trece CCAA que realizan los comicios el mismo día. Se acuerda como fecha fija el último domingo de mayo de cada cuatro años y la reforma estatutaria culmina con las respectivas leyes orgánicas aprobadas con el mismo contenido el 13 de marzo de 1991: Asturias, Cantabria, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid. Las demás CCAA del 143 CE se referían a la fecha electoral no en su estatuto, sino en la correspondiente ley, y por tanto sólo necesitaron modificar las respectivas leyes electorales. Pese al carácter breve y secundario de la reforma, puede verse en ella algún significado superior, como sería superar el trauma de proceder a la reforma estatutaria y sobre todo indicar 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.

CUADRO 2

	<i>Conflictos</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Pendientes</i>
1991	18	58	341
1992	32	61	281
1993	16	58	211
1994	18	28	186

Entre la legislación estatal hay que destacar la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que se realiza en 1990 para recuperar el espíritu constitucional de reequilibrio entre las CCAA más pobres y más ricas, reservando los recursos del FCI sólo para las que presentan un nivel económico inferior. Notables consecuencias ha tenido la ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en desarrollo del 149.1.18 CE establece las bases de la regulación de todas las administraciones públicas. También ha sido importante la ley 10/1992 de reforma urgente del sis-

tema procesal, porque ha clarificado la posición de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, pendiente desde la LOPJ.

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 en el periodo 1984-1988 se pasa a una cifra que oscila en torno a la veintena.

La reducción del número de asuntos pendientes ante el TC no sólo responde a la disminución, muy importante, de los conflictos, sino también al mayor número de sentencias del TC entre 1988 y 1993. Bajo la presidencia de Tomás y Valiente, el Tribunal aumentó el número de sentencias en todos los procedimientos y también en los conflictos que enfrentan al Estado y a las comunidades autónomas, quizás con alguna pérdida de calidad de su doctrina. Pero ha existido otra razón importante en el decremento de los asuntos acumulados, aunque aún se estén resolviendo conflictos planteados cinco o seis años antes. Es el incremento de los desistimientos y allanamientos, es decir, de la retirada de un conflicto, bien porque la resolución de otro anterior aconseje tal reconsideración o bien porque el propio Tribunal estime que una sentencia recién pronunciada da la solución para otros conflictos pendientes. Así como entre 1982 y 1987 el número de conflictos retirados se mueve entre cuatro y nueve, a partir del último año se multiplican las retiradas de conflictos, tanto del Estado como de las CCAA: 21 y 17 en 1988 y 1989; 34, 31 y 28 en los años 1991, 1992 y 1993.

La razón de fondo de la disminución de la conflictividad, tanto para el menor número de presentados como para la retirada de algunos, es la misma: la mejora del diálogo y la negociación entre el Estado y las comunidades autónomas, e incluso en concreto de los órganos que son responsables de la conducción general de los asuntos jurídicos, la Dirección General del Régimen Jurídico del Estado (del Ministerio de Administraciones Públicas) y los Gabinetes Jurídicos Centrales de las comunidades autónomas. Para evitar la aparición de conflictos se examinan preventivamente las nuevas normas, antes de su aprobación por los gobiernos, y se intercambian observaciones entre los servicios jurídicos del Estado y de las comunidades. Por otra parte, se ha mejorado la técnica jurídica, de forma que las normas suelen citar expresamente los títulos habilitantes y la categoría de los diferentes preceptos (exclusivo, compartido, etcétera) cuando coexisten en una misma norma. Igualmente influye la abundante jurisprudencia del TC que permite adivinar el futuro que tendría el planteamiento de un conflicto. En resumen, se ha mejorado notablemente la técnica jurídica y el espíritu de diálogo tanto estatales como autonómicos.

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 (STC 11 y 76/1992). También son importantes la STC 147/1991, del 4 de julio, que niega al Estado la utilización de la cláusula de supletoriedad como título competencial, las varias sentencias que resuelven la trasposición y la ejecución del derecho comunitario por las CCAA y la STC 337/1994, del 23 de diciembre, sobre el uso de las lenguas propias de las CCAA en la enseñanza. La STC 76/1992 ha depurado el contenido

de las Leyes de Presupuestos, y por ello afecta también a las CCAA, restringiéndolas a su materia específica, lo que ha comenzado a provocar la aparición de la "ley de acompañamiento" como cajón de sastre que recoge las reformas legislativas consideradas urgentes.

En estos últimos años, sin embargo, las reformas estructurales más importantes corresponden, como debiera ser normalmente, a decisiones políticas, adoptadas con un consenso más o menos amplio. La principal sin duda ha sido la ampliación de competencias a las diez CCAA que aprobaron sus estatutos por la vía del art. 143 y que por ello tuvieron inicialmente un nivel competencial inferior. Tras la polémica antes referida sobre la ampliación, ésta ha tenido una larga gestación: se acordó por los Pactos Autonómicos de 1992, se aprobó inicialmente por la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992 y se trasladó posteriormente a los estatutos de autonomía.

Tras casi un año de negociaciones, el gobierno, el PSOE y el PP firmaron unos nuevos Pactos Autonómicos a principios de 1992, en virtud de los cuales se comprometían a apoyar la ampliación de competencias, primero por ley orgánica y después por reforma de los estatutos en todas las CCAA de inferior nivel competencial. Se respondía así positivamente al deseo de ampliación que habían manifestado las CCAA; se optaba al mismo tiempo por una igualación competencial genérica (salvo en sanidad, temporalmente en educación y en algún otro tema menor) de todas las CCAA, y se hacía además respondiendo al procedimiento que habían propiciado tanto las CCAA como el gobierno central. Éste quería un contenido común, por ley orgánica, para evitar las nuevas diferencias que pudieran introducirse en los estatutos si la reforma se iniciaba en cada asamblea autonómica y las CCAA querían la reforma del estatuto para contar con las nuevas competencias como definitivas, sin estar pendientes de la precariedad de la transferencia. La ampliación fue aprobada inicialmente por la ley orgánica 9/1992, y la reforma de los estatutos ha culminado en marzo de 1994.

La ampliación no sólo es positiva porque responde a la voluntad de las CCAA, sino también porque la práctica de igualación puede facilitar una reforma racionalizadora de la administración central, puede mejorar la técnica de las leyes básicas, ya que ahora todas las CCAA tienen competencia de desarrollo legislativo, y puede también beneficiar las relaciones entre las CCAA, en la medida en que todas comparten problemas semejantes.

Al mismo tiempo, la igualación sustancial descarta la diferenciación entre CCAA por el nivel inicial de competencias y permite situar mucho más adecuadamente la diferencia entre nacionalidades y regiones en el debate sobre el denominado "hecho diferencial". Lo que no puede igualarse, por supuesto, son las características histórico-culturales, lingüísticas, territoriales, etcétera, que son específicas de algunas CCAA. Esta línea de pensamiento se ha puesto en primer plano en los últimos años y seguramente se profundizará en el futuro.

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 la ley orgánica. En cambio, Canarias rechazó esta vía y ha preferido preparar una reforma diferenciada que se encuentra en vías de discusión.

La cesión a las CCAA del 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, discutida por algunas CCAA, quienes alegan que disminuye la solidaridad y 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.

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 formación 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 aún esté por verse su eficacia, 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. A raíz del Tratado de Maastricht se ha creado el Comité de las Regiones, que constituye la representación, en el seno de las instituciones comunitarias, de las entidades regionales y locales. Tras la ampliación de la Unión Europea, corresponden a España 21 miembros que se reparten entre las CCAA (17) y los entes locales (cuatro). El Comité de las Regiones tiene carácter consultivo en las decisiones que puedan afectar a sus miembros, pero en los próximos años podría asumir mayores facultades por la importancia de las decisiones comunitarias sobre las competencias de Länder, CCAA y Regiones. El Comité ha comenzado a funcionar en 1994 y ha orientado sus informes muy claramente en la línea del principio de subsidiaridad.

De momento, la instancia principal para la participación de las CCAA en las decisiones europeas sigue pasando por la posición del Estado, en cuanto miembro de los organismos comunitarios. Hace años se creó la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos, dentro del esquema general de las Conferencias Sectoriales, en la que participaba un representante por CA y los representantes de los ministerios de exteriores y de las administraciones públicas, para intercambiar información y opiniones sobre las políticas comunitarias y su ejecución en las CCAA. Pero la solución ha parecido siempre insuficiente, aunque ha sido una de las conferencias con mayor actividad.

Este órgano de colaboración, en 1984, tras modificar ligeramente su denominación y mucho más sus objetivos, llegó al "Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales" (30 de noviembre), que perfila un método para garantizar la presencia de los intereses autonómicos en las instancias europeas. Las di-

ferentes Conferencias Sectoriales (agricultura, educación, etcétera) adoptarán las decisiones que consideren convenientes y las transmitirán 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 materias de interés autonómico.

Parece claro que este periodo se cierra con las elecciones en 13 CCAA que han tenido lugar en 1995, porque el cambio de mayorías en favor del PP (y la expectativa de unas próximas elecciones generales) dan un vuelco al panorama político. Efectivamente, el PP ha experimentado un fuerte avance, siguiendo la tendencia observada en las elecciones generales de 1993 y en las europeas de 1994 (ya el partido más votado), hasta el punto de conseguir el 45% de los votos autonómicos —en las 13 CCAA— mientras que el PSOE alcanza el 32%. El PP obtiene mayoría absoluta en Castilla y León, La Rioja, Murcia y Madrid, y es el partido más votado en otras seis CCAA: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Navarra y Comunidad Valenciana. En total, añadiendo Galicia, el PP es el primer partido en 11 CCAA, mientras que el PSOE sólo lo es en tres: Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía, que realizó sus elecciones en 1994. En coalición, los socialistas también están presentes en los gobiernos de Navarra y del País Vasco (elecciones en 1994), pero la mayoría de las CCAA se encuentran gobernadas por el Partido Popular.

Quizás conviene referirse también, aunque sea brevemente, a la consolidación de varios partidos de ámbito autonómico, algunos tradicionales como el PNV y CiU y otros que consolidan ahora su presencia parlamentaria y a veces gubernamental. El Bloque Nacionalista Gallego, la Unión del Pueblo Navarro, fusionada con el PP en aquella CA, Convergencia Democrática de Navarra, surgida de la anterior por la escisión de Cruz Alli, el Partido Aragonés Regionalista, Coalición Canaria (los dos últimos en los gobiernos de sus respectivas CCAA) y a mayor distancia la Unión Valenciana, la Unión Mallorquina, el Partido Andalucista y el Partido Regional de Cantabria, además de otros de inferior peso y con presencia más intermitente.

BIBLIOGRAFÍA

Dos visiones históricas sugerentes, muy breves, para poner de relieve el cambio de los conceptos básicos sobre España a partir de la Constitución en Tomás y Valiente, "Raíces y paradojas de una conciencia colectiva", en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 189-208 y J. Sole Tura, capítulo primero de *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Barcelona, 1985.

Para las preautonomías, por la información y la autoridad de su autor, es fundamental la obra de M. Clavero Arévalo, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, B. M., 1983. También contiene algunas observaciones sobre la posición de UCD en la Constituyente. Sobre el consenso y su aplicación al título

VIII, J. Sole Tura, *Nacionalidades...* cit., especialmente para los trabajos de la Ponencia constitucional (capit. III). También existen algunos testimonios directos de otros miembros de la Ponencia.

Sobre varios temas importantes (estatuto, distribución competencial, etcétera), pero especialmente para la LOAPA, Jesús Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

No existen muchos trabajos que aborden expresamente los diferentes periodos; como excepción, aunque prestando mayor atención a la jurisprudencia constitucional, F. Tomás y Valiente, "La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-83)", *RVAP*, 36 (1993), pp. 45-68, y L. López Guerra, "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*, Civitas, Madrid, 1988.

La evolución más política en Francesc Pallares, "Las elecciones autonómicas en España (1980-1992)", en P. del Castillo (coord.), *Comportamiento político y electoral*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994; Cis y M. Revenga Sánchez, "Investiduras presidenciales y formación de gobierno tras las elecciones autonómicas de 1991", *Autonomías*, 15, 1992.

Para una atención más pormenorizada a las CCAA, debe acudirse a los diferentes Comentarios de estatutos de autonomía (hay de casi todas las CCAA), así como a las monografías específicas. Un seguimiento bastante completo desde 1989 puede realizarse a través del *Informe de las Comunidades Autónomas*, de aparición anual bajo la dirección de Eliseo Aja. También son muy útiles las "Crónicas" de diferentes revistas de derecho público, tanto las generales como las varias publicadas por las CCAA.