

Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos

Luis Cosculluela Montaner
Universidad Complutense de Madrid

LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN

Aprobada la Constitución era lógico, por causas que no es necesario explicar, que los dos primeros Estatutos a aprobar fueran precisamente el catalán (de SAU) y el vasco (de Guernica), o el vasco y el catalán, más exactamente, puesto que aquél tuvo entrada en el Congreso de los Diputados unas horas antes y se aprobó por consiguiente por una Ley Orgánica con número anterior (3) a la del catalán (4), aunque su tramitación fué absolutamente paralela y ambas leyes son de la misma fecha (18 de diciembre de 1989).

Ambos Estatutos marcarían el patrón general a adoptar por los sucesivos, especialmente por los que se tramitarían por el procedimiento previsto en el artículo 151; aunque su influencia condicionaría también la estructura general de los demás Estatutos, salvando el tema específico de las competencias a asumir limitadas en el caso de los Estatutos tramitados por la vía del art. 143 CE a los previstos en el artículo 148 CE, mientras que los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 contenían cualquier competencia no prevista en la CE como competencia estatal.

Sin embargo, los Estatutos catalán y vasco ofrecían modelos diversos de organización territorial, y el vasco presentaba además la singularidad específica de su régimen foral, actualizado en el marco constitucional por el Estatuto de Autonomía. En esencia, el modelo vasco ofrece una organización territorial ampliamente descentralizada en los Territorios Históricos, mientras que el modelo catalán presenta un modelo centralizado en la Generalitat, con una desconsideración absoluta de la provincia, y una previsión de la nueva organización comarcal, que en parte ha quedado frustrada por la permanencia de las Diputaciones provinciales.

Desde la aprobación de estos dos Estatutos a la del siguiente, se produjo un gran parón y no pocas vacilaciones políticas a las que ya se ha referido el Prof. Clavero.

Vencidas esas vacilaciones, llegó la aprobación del tercer Estatuto, que lógicamente también debía ser, como efectivamente fué, el de Galicia, aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, del 6 de abril.

Este Estatuto, coincidiendo en su estructura con los anteriores viene a ofrecer el tercer modelo de organización: un régimen provincialista, con provincias de régimen común (Disposiciones Adicionales 2 y 3 del Estatuto), aunque con una previsión de la comarca (conjuntamente con las áreas metropolitanas y la tradicional parroquia rural).

Los tres Estatutos tenían fuertes lazos comunes: estaban incluidos en el régimen especial de aprobación del art. 151, merced a lo dispuesto en la enigmática Disposición Transitoria Segunda de la CE; en las tres comunidades autónomas existía una lengua propia; las tres se reconocían así mismas como nacionalidades (o si se prefiere naciones internas dentro del Estado); y las tres disfrutaban de un derecho floral civil propio.

Las vacilaciones que he mencionado, como ya nos ha explicado el profesor Clavero, ya se habían tenido en el período preconstitucional con las preautonomías, y en la propia elaboración de la Constitución. En el momento que ahora comentamos, las dudas se dirigían esencialmente en dos direcciones:

- qué Comunidades Autónomas debían seguir la llamada vía del art. 151 de la CE.
- qué contenido debían tener los demás Estatutos de Autonomía, a la luz de los modelos ya aprobados.

Esas dudas, se creyó que pudieron ser manejadas como una de las causas de la dimisión del Presidente del Gobierno; pero hoy parece claro que dicha dimisión se debió esencialmente a las disensiones internas en el seno de la UCD, que culminaron con la elección como Portavoz parlamentario de este grupo del Sr. Herrero de Miñón. Aunque debe recordarse que este Diputado era firme partidario de la limitación de la autonomía política a las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia, mientras que mantenía una posición restrictiva en los demás casos, que podía llegar a traducirse en el otorgamiento de una simple autonomía administrativa al resto de las comunidades, sin poder legislativo por tanto.

EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS

Cuando el nuevo Presidente del Gobierno logra por fin la investidura, tras el lamentable intento del golpe de Estado de febrero, una de sus

primeras preocupaciones fué precisamente el tema autonómico. Y vió claro que, sin perjuicio de las decisiones políticas que hubieran de ser adoptadas, era necesaria la colaboración de los técnicos: juristas y economistas. Su idea se instrumenta con la clásica solución británica del Libro Blanco que ha de servir de base a cualquier decisión a tomar o cualquier deliberación pública sobre el tema.

El libro blanco se transformó en una comisión que se llamaría de expertos, pero que implicaba un pacto previo entre el Gobierno y el PSOE de aceptar en gran medida sus conclusiones. Este pacto previo implícito en la creación de la Comisión iba a provocar la enemiga de los demás partidos políticos y sobre todo de los nacionalistas, que vieron en él un potencial peligro para sus tesis interpretativas de la Constitución y los Estatutos y una magnífica plataforma para sus reivindicaciones. Pero debo decir, que ninguno de sus miembros se había manifestado en un sentido reductor de la autonomía, y por el contrario, muchos de ellos habían confesado públicamente a través de sus escritos su profunda fe en el nuevo Estado de las Autonomías, alguno en concreto en 1973. La comisión, en ese sentido, fué el objeto de un juego político que la convirtió en víctima propiciatoria de toda suerte de ataques injustos por injustificados. Pero ese no sería el único motivo de ataque a la Comisión.

En base al citado pacto político, el Presidente Calvo Sotelo encargó al Profesor García de Enterría la formación de una comisión reducida de expertos formada a su propuesta por profesores de Derecho Público y profesores y técnicos economistas, que fueran por mitad de la confianza de los dos grandes partidos políticos del momento la UCD y el PSOE. El total de la Comisión de Expertos en la vertiente jurídica, que es de la única de la que me voy a ocupar, salió de su propia escuela académica, y de ella formaban parte dos juristas que anteriormente ya habían servido a las órdenes del Ministro Clavero en toda la fase preautonómica y durante la elaboración de la Constitución: esos dos juristas están hoy aquí sentado en esta mesa junto al profesor Clavero.

Esta composición fué el segundo de los grandes motivos de ataque a la Comisión de expertos. Todos sus miembros eran administrativistas y no había en la Comisión ningún constitucionalista. Calvo Sotelo confiesa en sus *Memorias de la transición* que aceptar esta composición fué su error, porque debía haber previsto una reacción académica de hostilidad, y él y otros muchos interpretan en esa clave parte de la decisión final del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, de la que luego hablaremos.

Todos los miembros discutieron en común todos los temas del Informe, aunque en una primera fase se dividieran el trabajo, sectorialmente

los temas, entre ellos. Cuando se llegaron a acuerdos sobre todos y cada uno de los temas debatidos, Santiago Muñoz Machado, se encargó de darle una redacción única con estilo literario uniforme.

El Informe resultante se concluyó en mayo de 1981 y contenía un estudio previo y 22 propuestas finales. El informe comienza con un planteamiento general, y en él ya se pone de manifiesto que existían tres Comunidades constituidas (País Vasco, Cataluña y Galicia) a las que no podían afectar las propuestas que elaboró la Comisión. Se salía así al paso de la crítica de los partidos nacionalistas. Sin embargo, las reacciones más virulentas se siguieron produciendo desde los planteamientos nacionalistas. Igual salvedad se hacía respecto del Proyecto de Estatuto de Andalucía (pág. 46 del Informe).

Se abordaba también un tema entonces candente: el mapa autonómico definitivo, que no se había querido integrar en el CE, pese a que los Decretos Leyes por los que se crearon las Preautonomías ya diseñaban uno con anterioridad a la aprobación de la Constitución, sensiblemente equivalente al actual, salvo en tres Comunidades uniprovinciales: dos de ellas incluidas en Castilla y León, y la tercera en Castilla-La Mancha.

Saliendo al paso de las vacilaciones políticas del momento, el Informe recomendaba acelerar el proceso de constitución de todas las Comunidades Autónomas. Se era consciente de que esas vacilaciones y dudas en el período de la transición incrementaban los peligros políticos de consolidación urgente del sistema democrático y la monarquía parlamentaria. Y, por otra parte, era disfuncional desde el punto de vista del desempeño de las funciones administrativas y los servicios públicos seguir con un Estado en parte descentralizado y en parte centralizado. Esta idea se había ya expresado en agosto de 1978, en el primer informe sobre el diseño autonómico del Estado presentado por el Ministro Clavero, y fué anteriormente defendida por un miembro de la Comisión en una publicación en 1973.

El Informe recomendaba cautela en la creación de autonomías uniprovinciales, poniendo el acento en que Autonomía equivalía, como mínimo, a región en el sentido histórico político que se dio a este término en la II República. Recomendación que no fué escuchada, como luego veremos.

La Comisión salía también al paso de la interpretación de que la CE consagraba un doble nivel de autonomías, y lo hacía poniendo el acento en la consideración global de un **proceso**, que no podía cuajar en un sólo instante: diferencias de ritmo, no de contenidos finales se explicaba. En este sentido, insistía por ejemplo en la conveniencia de no utilizar o

utilizar al mínimo el 150,2, como medio de saltar o acelerar el ritmo de acceso a las competencias plenas de algunas Comunidades Autónomas. Se defendía, en consecuencia, que el plazo de 5 años que establece el artículo 148.2 CE era poco tiempo y no podía juzgarse inadmisiblemente por algunas Comunidades Autónomas del artículo 143. La idea del proceso pautado de forma diversa para unas u otras Comunidades Autónomas en orden a la institucionalización del Estado autonómico pleno o definitivo, era un acierto constitucional, que no debía soslayarse apurando los efectos de algunos preceptos no pensados para esta finalidad. Esta idea, sólo fué parcialmente aceptada, pues las Comunidades de Valencia y Canarias utilizaron desde el principio el art. 150.2 CE para acelerar su proceso de asunción de competencias, al margen del estatuto, equiparándose en lo sustancial a las Comunidades Autónomas del 143.

En congruencia con esta idea de proceso medido de desarrollo autonómico, el Informe recomendaba que todas las autonomías se acogieran a la vía del art. 143, salvando expresamente no sólo a las tres Comunidades Autónomas implícitamente citadas en la Disposición transitoria Segunda de la CE, sino también a Andalucía, como queda dicho. Tema este, el de Andalucía, cuyas vicisitudes políticas ya ha narrado el Prof. Clavero, aunque no haya destacado suficientemente su capital intervención tanto en la introducción en el art. 151 CE de la posibilidad de acceder a esta vía autonómica de Comunidades no previstas en la Disposición Transitoria segunda CE, como en la posterior modificación Ley Orgánica de modalidades de Referéndum.

Por otra parte, el Informe realizaba una pormenorizada interpretación de los tres supuestos previstos en el art. 144 CE, completando el análisis de las vías de acceso a la Autonomía. Sólo el supuesto de Navarra, escapó al completo análisis del informe.

También insistió la Comisión en que autonomía, cualquiera de las autonomías, significaba en todo caso contar una Asamblea legislativa, aunque uno de sus miembros había hecho una primera lectura desafortunada de la CE, que rectificó desde aquel momento.

Considerando lo dispuesto en el art. 141 sobre la provincia, y la solución más racional desde el punto de vista organizativo de que en un mismo espacio territorial no existan más de dos administraciones públicas, el Informe ofrecía la solución italiana de provincialización del aparato administrativo de las Comunidades Autónomas. Se excepcionaban de esta fórmula, el supuesto catalán y las variantes forales, que como ya se ha dicho tenían ya aprobado su propio Estatuto; las comunidades uniprovinciales en las que la organización provincial queda absorbida por la

CA; las insulares, en las que recomendaba no admitir figuras intermedias entre la Isla y la CA, y la ciudadana de Ceuta y Melilla.

Como consecuencia de la solución preconizada, el Informe enfatizaba la necesidad de que los estatutos previeran normas de articulación del ejercicio de las competencias autonómicas por las Diputaciones provinciales, ofreciendo incluso que se rompiera con el principio del *delegata potestas delegatur non potest*, en el caso de que la propia CA las hubiera recibido por delegación del Estado.

Se ocupaba también el Informe de la transformación del Estado, intentando que hubiera una previa definición del modelo administrativo resultante en el Estado, para impedir que sólo fuera la resultante de los procesos de transferencias. Llamando la atención sobre la reproducción sistemática del modelo de la Administración periférica estatal en las Autonomías. Se insistía en la transferencia por bloques de materias y no por departamentos ministeriales, precisamente para dar la oportunidad a las Comunidades Autónomas de definir a su organización sin trabas previas.

El Informe recomendaba extraer todo el jugo del art. 149.1 CE y en particular del 149.1.18 CE, a través de la urgente aprobación de las leyes básicas. Y se advertía del significado del término exclusividad en los Estatutos recientemente aprobados, que llamaban así a competencias que en el art. 149.1 aparecían como compartidas, en el sentido clásico de este término, es decir, materias sobre las que el total de las facultades públicas de acción se comparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se proponía aclarar el sentido de estos términos, y los conceptos de bases y sus variantes. Al igual que abordaba el tema de la posibilidad de legislar en materias compartidas antes de que el Estado dictara las leyes de bases, aceptando la solución que el propio estatuto Vasco en su Disposición Transitoria VII establecía.

Uno de los aspectos más polémicos del Informe fué la interpretación de las fórmulas federales y americanas para decidir los conflictos en la determinación del Ordenamiento aplicable a un supuesto concreto. El Informe sostiene que el art. 149.3 consagra la regla de la primacía del derecho estatal en todo lo que no sea exclusivo de éstas. Se recordaba que esta fórmula es también propia de los estados federales, así la Constitución alemana consagra el principio del "Bundesrecht bricht Landesrecht"; la Constitución de los Estados Unidos de América consagra también la regla de la "cláusula de supremacía" de las leyes de los Estados Unidos hechas conforme a la Constitución sobre las leyes de los estados; y la Constitución de la II República española consagraba también que el De-

recho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en su respectivo Estatuto.

Se ocupaba también de temas de las entidades corporativas, des-cuidadas en las previsiones constitucionales, salvo el art. 36 CE que recogió la previsión de los Colegios profesionales.

Se afirmaba el deber de cumplir el mandato constitucional del art. 153, sobre la competencia del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de la competencia de otros órganos autonómicos creados con funciones análogas en el ámbito de la Comunidad.

El Informe se ocupaba del proceso de transferencias, relegado por la Constitución a su regulación por los Estatutos, pese a ser un tema general de enorme transcendencia en la creación de un Estado Autonómico. Así, se establecían los criterios a seguir en los traspasos de servicios; el impacto de estos traspasos sobre la situación de los funcionarios transferidos, el diseño final de la burocracia y sobre todo la necesaria reforma del Estado. En este sentido, se consideraba la necesidad de reordenar las competencias estatales, suprimiendo ministerios; se defendía la transformación del *modus operandi* clásico de la burocracia estatal recon-vertiendo la actuación instructoria y resolutoria de expediente en tareas primordialmente dirigidas a planificar, programar, coordinar y cooperar, y controlar las actuaciones administrativas. Se recomendaba, asimismo la supresión masiva de servicios periféricos del Estado y la potenciación administrativa de la nueva figura del Delegado del Gobierno.

Y finalmente esbozaba un diseño de funcionamiento operativo de las Comunidades Autónomas y el Estado basado en principios de coordinación y colaboración, que deberían tener como clave de bóveda la creación de Conferencias sectoriales integradas por los Consejeros de las Comunidades Autónomas y el Ministro o Ministros estatales (art. 8 del Proyecto de la LOAPA).

Hasta aquí el Informe, que acababa proponiendo la aprobación de una Ley orgánica y armonizadora del proceso autonómico y la celebración de unos pactos o acuerdos políticos, que formalizasen los extremos que no debían recogerse en aquella Ley.

LOS ACUERDOS POLÍTICOS ENTRE EL GOBIERNO Y EL PSOE

Del Informe se dedujeron unos Acuerdos políticos suscritos entre el Gobierno y el PSOE el 31 de julio de 1981. Antes de celebrarlos, con asis-

tencia de miembros de la Comisión, se explicaron a los demás partidos, aunque en las explicaciones solo intervinieron el PCE, y AP (cuyos dos representantes más significados militan hoy en el PSOE).

Los acuerdos comprendían temas político-administrativos, económico-financieros, y recogían dos anteproyectos de ley el de la ley del Fondo de Compensación Interterritorial, y el de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

La firma de esos Acuerdos se hace teniendo las fuerzas políticas que los suscriben consciencia de que la creación de las autonomías son una prolongación natural del proceso constituyente, y que el consenso entre las grandes fuerzas políticas es esencial, por ello invitan a las demás a unirse a ellos y manifiestan expresamente su voluntad de respetar los Estatutos entonces en vigor.

El contenido de esos Acuerdos se publicó (al igual que el Informe) por la Presidencia del Gobierno. Del mismo destacaremos los siguientes aspectos:

1. Definición del mapa autonómico. Reconducción de todas las Comunidades Autónomas que se crearan al procedimiento general previsto en el artículo 143 y ss. CE, reservando el previsto en el artículo 141, tan sólo para las tres Comunidades previstas en la Disposición Transitoria Segunda CE y para Andalucía. Y defendiendo una doble opción para Ceuta y Melilla: régimen de Comunidad autónoma o régimen especial de Carta.
Los acuerdos políticos admiten a Cantabria y Rioja como Comunidades uniprovinciales, con previsiones para una ulterior integración en Castilla León.
2. Cierre del proceso de aprobación de estatutos el 1 de febrero de 1983.
3. Afirmación del respeto obligado al *tempus* constitucional del proceso autonómico. Pero se admitía que los estatutos pudieran establecer una, la doble relación de competencias: las directamente asumibles, y las que debía dejarse transcurrir cinco años y proceder a la reforma del estatuto, para asumirlas.
No obstante, se admite la posibilidad de transferir por Leyes Orgánicas, conforme al artículo 150.2 CE competencias que excedan lo previsto en el artículo 148.1 CE para algunas Comunidades Autónomas: Canarias y Valencia.
4. Se postula la celebración de las elecciones el mismo día para las Comunidades autónomas del artículo 143. Señalando como circunscripción electoral la provincial, salvo Canarias y Baleares. Se ad-

mite la moción de censura constructiva; pero se excluye la facultad de disolución, las Asambleas legislativas, por el Presidente de la Comunidad Autónoma.

5. Se prevén amplias facultades de coordinación de las provincias por las Comunidades Autónomas, y la gestión ordinaria por las provincias de las competencias a desempeñar por las Comunidades Autónomas en el territorio provincial; y también la asunción de las competencias provinciales por las CCAA uniprovinciales.
6. Se defiende la homogeneidad y simultaneidad de las transferencias de un mismo bloque de materias, sin perjuicio de que su contenido pueda ser diferente.

Los Acuerdos políticos entre el Gobierno apoyado por la UCD, partido mayoritario, y el PSOE, principal partido de la oposición, fueron la guía seguida en la elaboración de todos los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento del artículo 143.

LA LEY ORGÁNICA Y ARMONIZADORA DEL PROCESO AUTONÓMICO (LOAPA)

Como complemento de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y conforme a lo postulado en el informe de la Comisión de Expertos se aprobó un Proyecto de Ley: la Ley Orgánica de Armonización del proceso Autonómico (LOAPA). El análisis del contenido de esta Ley será mejor hacerlo, para no ser reiterativos, a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional de agosto de 1983 que anuló algunos extremos de la misma.

La aprobación de la LOAPA no planteó problema alguno dado el pacto UCD-PSOE, que he explicado; pero en su tramitación parlamentaria y a la vista de la oposición de los demás partidos, se ofreció ya la posible impugnación de la misma por la vía entonces vigente. Y suprimida después de 1983, cuando el PSOE obtiene la mayoría absoluta, del recurso previo de inconstitucionalidad.

Dado el efecto suspensivo del citado recurso sobre la entrada en vigor de la LOAPA, la aplicación formal directa e inmediata de esta Ley al proceso Autonómico no tuvo lugar. Aunque eso no incidió naturalmente ni en la elaboración de los estatutos que se amoldaron al texto de los acuerdos entre los dos grandes partidos; ni en el proceso de transferencias, toda vez que el Informe de la Comisión de expertos había recogido una práctica ya muy decantada tanto en el período histórico de la II República, como en la fase preautonómica. Aunque en este aspecto algunas de las ideas del Informe, no tuvieron real aplicación.

La sentencia del Tribunal Constitucional afirma la validez de unos preceptos y anula otros; pero con carácter previo entra a enjuiciar si la ley es orgánica y si es armonizadora, concluyendo en ambos casos que no y quitándole la O y la A, a la Ley, que se quedó en Ley del Proceso Autonómico (LPA).

Los preceptos anulados fueron los siguientes:

Artículo 1º.

"1.- En las competencias que sean exclusivas de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la Constitución, sus Estatutos de Autonomía y la legislación del Estado, a la que aquélla o éstos se remitan, el Gobierno y las Cortes Generales no podrán interferir el libre ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus potestades legislativas o ejecutivas, fuera de los casos previstos en la propia Constitución, y que en estricta aplicación de la misma, se regulan en los artículos siguientes.

2.- El ejercicio de dichas competencias no será obstáculo para la actuación por el Estado de las que a éste se reservan por la Constitución, ni podrán excusar el exacto cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los deberes que ante el propio Estado y los ciudadanos españoles les imponen la Constitución y, en especial, los artículos 138 y 139 de aquélla."

Precepto que no expresaba más que obviedades a nuestros ojos de hoy; pero que dada la redacción de los Estatutos en vigor y las teorías que se difundían desde algunos foros, parecían que no eran tan obvias en aquel momento.

La tesis de fondo de este precepto ha pasado de modo natural hoy a los manuales y tratados de Derecho Público y también a la propia jurisprudencia del TC. De suerte que el precepto anulado ha tenido una plena vigencia real en la praxis autonómica. El propio legislador ha incorporado preceptos con igual finalidad en la legislación urbanística (art. 244), que fué pionera en implantar esta solución, o en la Ley de Ordenación de los transportes terrestres (art. 5).

Artículo 2º.

"1.- Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas empleen las expresiones "bases",

"normas básicas", "legislación básica" u otras de idéntico significado para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a las Cortes Generales o, en su caso, al Gobierno la determinación de los principios y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo para garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español y la imprescindible solidaridad individual y colectiva.

2.- Las bases que, en cada caso, establezca la legislación estatal siempre las potestades de desarrollo legislativo que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas y no podrán reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución, salvo en aquellos supuestos que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, deban considerarse contenido básico de la regulación legal, por afectar a intereses generales de la Nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes".

Ocurre igual que en el caso anterior, pero lo cierto es que en aquel momento el tema era también discutido.

Artículo 3º.

"Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación a que se refiere el artículo anterior y las Comunidades Autónomas no dicten normas sobre las materias de su competencia, continuarán aplicándose las leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas en los casos así previstos en sus respectivos Estatutos.

No obstante, las Comunidades Autónomas que ostenten esta competencia, según sus Estatutos, podrán desarrollar legislativamente los principios o bases que se contengan en el Derecho estatal vigente en cada momento, interpretando dicho Derecho conforme a la Constitución".

Esta doctrina estaba tomada un tanto forzadamente de la jurisprudencia constitucional italiana de la "pereza legislativa" del Estado, cada vez que los Estatutos de las Comunidades Autónomas estaban recién aprobados, o no lo habían sido todavía, lo que no tenía parangón con el retraso histórico de implantación de las regiones italianas. Su contenido, en

todo caso, era proautonomista, y había sido incluso previamente sostenido por el propio TC, por lo que ninguna oposición de fondo podía tener el Tribunal al respecto.

Artículo 4º.

"Las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149, 1, de la Constitución prevalecerán sobre las normas de las Comunidades Autónomas".

Igual que en los casos anteriores ningún autor actual podría discutir esas afirmaciones, y la jurisprudencia del TC se ha valido de esta misma tesis en muchas ocasiones. Incluso el Tribunal Supremo ha ido más allá, incorporando la teoría del desplazamiento a las relaciones entre ordenamientos y dejando de aplicar leyes autonómicas, que amparaban reglamentos impugnados ante ese Tribunal, por considerar que su contenido no se ajusta a la legislación básica del Estado en la materia. El precepto venía a reformular el inciso correspondiente del art. 149.3 CE, con el mismo significado de norma de colisión entre el derecho autonómico y el estatal, en relación a competencias que no fueran de la exclusiva competencia de las mismas.

Artículo 5º.

"1.- La armonización normativa por razones de interés general podrá hacerse antes o después de que las Comunidades Autónomas hayan dictado las correspondientes disposiciones que han de ser objeto de la misma.

2.- En tanto que la Ley de Armonización no se modifique por el procedimiento establecido en el artículo 150.3, de la Constitución, los principios de la misma vincularán igualmente a la legislación del Estado que se refiera a la materia objeto de armonización.

3.- Los principios que en las leyes de armonización se establezcan obligan al Estado y a las Comunidades Autónomas a dictar las normas de adaptación, sin perjuicio de su eficacia inmediata a partir de la fecha de su entrada en vigor.

4.- Antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de Ley de Armonización deberá oírse a las Comunidades Autónomas".

En relación a este precepto si que el TC tiene, a mi juicio, razones de fondo al condenar la posibilidad de aprobar leyes armonizadoras antes de que se produzca la necesidad de armonizar, pues no se puede condi-

cionar *ad cautelam* la plena disponibilidad normativa en el ejercicio de las competencias exclusivas por parte de las Comunidades Autónomas.

Artículo 9º.

"1.– El ejercicio de las competencias del Estatuto y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

2.– En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2, de la Constitución".

Este precepto en lo que se refiere a la incidencia sobre el territorio se reproduce en lo sustancial en la legislación urbanística, y en todo caso, el propio Tribunal Constitucional ha defendido la solución de fondo que aquí se establece en función de la doctrina de los títulos cruzados, la exigencia de coordinación previa entre Administraciones Públicas, y en último término en la ponderación del interés más específico y relevante.

Artículo 10º.

"El ejercicio de las competencias estatales a que se refieren los artículos anteriores se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales, sin interferir las competencias propias de las Comunidades Autónomas. En ningún caso podrán ejercitarse dichas competencias de forma discriminatoria para cualquier Comunidad".

Precepto también obvio e indiscutido en cuanto al fondo de la previsión que contiene.

Artículo 34.1.

"La legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios que se dicte en desarrollo del artículo 149.1.18, de la Constitución establecerá principios comunes a todas las Administraciones públicas en cuanto a la selección, carrera, retribuciones y otros derechos profesionales, sindicales y políticos de los funcionarios".

Precepto que está rigurosamente implícito en lo dispuesto en el artículo 149.1.18.

Artículo 37.2.

"La legislación sobre función pública que se apruebe de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18, de la Constitución podrá fijar límites relativos en la valoración de los méritos generales y específicos, tanto para el acceso a los Cuerpos o Escalas a que se refiere el párrafo anterior como para la resolución de los concursos que se celebren para la provisión de puestos de trabajo".

También en este punto resulta evidente, que el legislador puede establecer dicha regulación en la legislación básica que regule la función pública. Por ello, la Sentencia al igual que en otros casos, sólo anula el precepto por considerar que ello supone delimitar la futura legislación básica en la materia, y considera que eso supone incurrir en inconstitucionalidad.

Estos son los preceptos sustantivos más relevantes que fueron objeto de anulación por la repetida sentencia del Tribunal Constitucional, el resto de los preceptos fueron declarados constitucionalmente correctos o ni siquiera fueron impugnados, por lo que están vigentes en la Ley del Proceso Autonómico del 24 de octubre de 1983.

En relación a alguno de estos preceptos declarados constitucionalmente válido debe destacarse el art. 21 de la LOAPA (15 de la LP Autonómico), regulando las Corporaciones representativas de intereses económicos y profesionales. Precepto que supuso una toma de posición certera del TC, ahora difuminada por las opiniones personales de algunos miembros de reciente ingreso en el TC, cuyas ideas sobre las diferencias entre el derecho de asociación privada y la naturaleza de la adscripción obligatoria a una corporación de derecho público no parecen muy claras. Al menos por lo que expresan recientes sentencias de el Tribunal Constitucional.

En síntesis, por tanto, puede afirmarse que la descalificación jurídica más relevante del Tribunal Constitucional en su sentencia fué no reconocer ni su carácter de ley orgánica ni el de ley de armonización, porque el resto de los preceptos anulados no lo fueron en cuanto al fondo, sino en cuanto a su encaje en una Ley que pretendía regular el proceso autonómico.

A mi juicio hay una frase que resume una gran parte de la filosofía que animaba las anulaciones de ciertos preceptos de la LOAPA por el

TC: *"Conclusión que, dado su fundamento, no supone valoración alguna de su contenido material"*. Es decir, el TC no discutía la veracidad y corrección de muchos de los preceptos de la LOAPA que anuló, sino que desautorizaba y anulaba el precepto por cuanto el TC consideró que la función de interpretar la CE corresponde privativamente al TC, y no a las Cortes Generales, que no pueden así dictar leyes interpretativas de la CE.

No quiero yo aquí polemizar sobre esta posición, me limitaré a decir que en el plano político, la doctrina del Informe sirvió de inspiración directa a la jurisprudencia del TC, y hoy es doctrina aceptada por todos, con muy pocas excepciones.

El informe constituyó un programa político de acción de gobierno sobre el proceso autonómico que tenía el consenso de las fuerzas políticas predominantes en el momento de su elaboración, y que siguió aplicándose, después, por la fuerza mayoritaria, ya que como he señalado, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional hizo suyas las ideas de fondo que latían en los preceptos que anuló.

Probablemente si se hubiera limitado a quedarse en eso en un informe y unos pactos, hubiera tenido un mejor destino en cuanto a su aceptación general, pues la enemiga de las fuerzas nacionalistas y la manipulación del verdadero sentido de las anulaciones del TC, hicieron que ni el Informe ni la Ley del proceso autonómico fueran invocadas nunca en la política autonómica estatal. Después del Informe, sólo ha habido dos temas nuevos no tratados en el mismo, y su doctrina (no los preceptos anulados) han inspirado la política y la jurisprudencia españolas en materia autonómica. Dichos temas nuevos son: la idea del federalismo cooperativo y la incidencia del Derecho Comunitario europeo en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Los propios Estatutos, por otra parte, recogieron lo sustancial, a veces con rectificaciones de la filosofía del Informe realizadas en los propios Acuerdos políticos de 1981, sin ningún problema, y ahí están. Aunque es necesario advertir que en un punto crucial: la provincialización de la Administración Autonómica, ha sido un fracaso general, por inaplicación de estas previsiones. Por ello hemos considerado que el federalismo de cooperación o la Administración única, son ideas nuevas.

LA APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES DEL ARTÍCULO 143.

Todos los Estatutos posteriores al Informe y los Acuerdos se elaboraron como ya se ha dicho, teniéndoles en cuenta. El 30 de diciembre de

1981 se aprobaron los Estatutos de Asturias y Cantabria. En virtud de los Acuerdos ni siquiera se cuestionó la necesidad de que Cantabria, requiriese la aprobación por Ley Orgánica previa por aplicación del 144.a), se consideró sin más que tenía Entidad histórica probada.

A ellos siguieron Rioja y Murcia, ya el 9 de junio de 1982. Comunidades igualmente uniprovinciales, aunque con la diferencia de que Murcia contaba ya con un régimen preautonómico antes de la CE, y casi con un millón de habitantes.

El 1 de julio se aprobó el Estatuto de Valencia.

Aragón aprobó su estatuto el 10 de agosto, junto con Castilla La Mancha, Canarias, y Navarra. Navarra, no había sido considerada en el Informe, y la aprobación de su régimen autonómico, presentó singularidades muy destacadas. Su Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, del 10 de agosto de 1982, se aprobó como ley orgánica por el procedimiento de lectura única en ambas Cámaras y fué el resultado de una negociación entre una delegación de su Diputación Foral y otra del Gobierno de la Nación.

Aprobado la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se produjo la disolución de las Cortes, que dejaba pendiente la aprobación de cuatro estatutos: el de Extremadura, el de Baleares, el de Madrid y el de Castilla León. Todos ellos aprobados el 25 de febrero de 1983. Sólo vale la pena mencionar que Madrid es la única Comunidad uniprovincial a la que le fué aplicado lo dispuesto en el art. 144.a) de la CE, precisando una previa Ley Orgánica de autorización para constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Se había cerrado el Mapa, según el diseño de los acuerdos autonómicos, con no muchas diferencias respecto al prefigurado por el diseño de las preautonomías, salvo la excesiva proliferación de Comunidades uniprovinciales que desgarró parte de la Comunidad de Castilla-León, que integraba en aquel mapa preautonómico a Cantabria y Rioja; y la pieza singular de Madrid desgajada de Castilla-La Mancha.

Pero quedaban fuera dos Autonomías, que también quedan fuera del período que me toca desarrollar, pero no del tema de los Estatutos: Ceuta y Melilla. No quiero abordar ahora las razones por las que estas dos ciudades quedaron fuera de la Autonomía andaluza. Sería un tema excesivamente polémico, pero es fácil deducirlo para quien le interese el tema analizando lo ocurrido en 1977-8 y verificando cual era la correlación de las fuerzas políticas en la Andalucía de entonces.

Lo cierto es que ambos Estatutos fueron aprobados por Leyes orgánicas 1 y 2/1995, del 13 de marzo. La singularidad de estos Estatutos se

centra en los siguientes aspectos: las dos Comunidades no tiene capacidad legislativa, asumen las competencias municipales y las provinciales en su territorio, y el Régimen jurídico de su actividad es el del Régimen local (art. 30 del Estatuto). Por ello, algunos autores les niegan el carácter de verdaderas Comunidades Autónomas, opinión quizás excesiva, pero no cabe duda de que su naturaleza es bien distinta al resto de las Comunidades Autónomas.

EL PROCESO DE TRASPASOS DE SERVICIOS TRAS LA APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La implantación de un Estado Autonómico es un proceso con diversas etapas. A su vez, al no haberse aprobado todos los Estatutos al mismo tiempo, y haber sancionado la CE un gradualismo en el acceso a la plenitud de competencias, las fases del proceso se solapan y se suceden de modo diferente para las distintas Comunidades Autónomas.

El período que ahora analizamos no puede, por tanto, ser delimitado con precisión cronológica. Desde finales de 1980 se suceden los traspasos de servicios, aunque política y administrativamente estas no han cesado desde la etapa preautonómica, con anterioridad a la aprobación de la propia Constitución.

En lo sustancial los traspasos se completaron en los años ochenta, aunque entre 1985 y 1987 se produjo un cierto estancamiento en relación a temas muy complejos (como el INSALUD) que debían ser transferidos a las Comunidades Autónomas del artículo 151.

Salvo flecos muy específicos que aún hoy pueden ocupar a las Comisiones de traspasos de servicios, el proceso estaba concluido en lo sustancial, repetimos, en 1993. Pero debe señalarse, que el proceso al que nos referimos, tenía distinto techo competencial para las Comunidades del artículo 151 y Navarra y para las del artículo 143, y dentro de éstas había que singularizar a Valencia y Canarias, equiparadas sustancialmente a las del artículo 151 en cuanto a competencias a ejercer, merced a las Leyes Orgánicas de Transferencias que a tenor del artículo 150.2 CE fueron aprobadas para ambas Comunidades Autónomas en 1982.

Dejamos al margen de nuestro análisis un tema capital que acompaña a todo este proceso posterior a la aprobación de los estatutos de autonomía: el de financiación de las Comunidades Autónomas. Tema que a diferencia de los demás está muy lejos de haberse resuelto tanto a nivel político como a nivel de consenso doctrinal; pero en el que obviamente

se van dando avances que, es de esperar, concluyan algún día con una solución estable e indiscutida.

LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES DEL ARTÍCULO 143.

En los años 90, el problema fundamental del proceso autonómico era el de la reforma de los estatutos de las Comunidades Autónomas del artículo 143. En rigor todas ellas pudieron realizar esa reforma a partir de los cinco años desde la aprobación de su respectivo Estatuto. Es decir, que a partir de 1988 absolutamente todas las Comunidades Autónomas del artículo 143 pudieron reformar su Estatuto.

Sin embargo, hubo un pacto tácito de no reformar dichos estatutos y luego expreso sobre el modo de acceder las Comunidades Autónomas del artículo 143 a la plenitud de competencias. Hubo también posicionamientos doctrinales que ponían el acento en el adverbio **sucesivamente** que figura en el artículo 148.2 CE, para resaltar el carácter gradual del acceso a las competencias plenas que para las autonomías permite la Constitución.

Finalmente en 1992 (28 de febrero) se suscriben los segundos pactos autonómicos, esta vez entre el Gobierno apoyado por el PSOE y el PP como primer partido de la oposición. En base a este pacto se aprueba la Ley de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas del art. 143. La instrumentación de ese pacto, suponía una opción constitucional de utilización de las posibilidades del art. 150.2 CE: una Ley Orgánica de transferencia de competencias estatales a las Comunidades Autónomas. La finalidad de esta Ley era operar una igualación sustancial en materias de competencias entre todas las Comunidades Autónomas, al margen de la reforma del Estatuto. Se volvía a utilizar, por tanto, un procedimiento igual que en el caso de las Comunidades de Valencia y Canarias.

Pero esta visión formal fué un engaño, en realidad se trataba de una "*Ley marco*" (no en el sentido técnico de esta figura, obviamente) que pretendía condicionar la inmediata reforma de los Estatutos de Autonomía de los Estatutos de la CCAA de 143, tal como prevé el art. 148.2 CE. Ese es el verdadero contenido del pacto y así se ha operado efectivamente. Las competencias contempladas en la Ley Orgánica de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143 han pasado ya de forma natural a los respectivos Estatutos, mediante su reforma. No se trataba tanto de transferir, puesto que dichas competencias

las podían asumir mediante la reforma de sus estatutos esas Comunidades Autónomas conforme al art. 148.2 CE, cuanto de condicionar el contenido de esa reforma permitida por la Constitución.

La explicación de esta desigualdad que permanece no es jurídica, sino política. La diferenciación que se establece entre las Comunidades Autónomas del artículo 151 y las de 143, no se ha considerado en el plano político que pueda eliminarse todavía en el proceso de consolidación plena del proceso autonómico. Subsisten, por tanto, las diferencias, más allá de la significación política y jurídica de su distinto procedimiento de aprobación y de reforma de sus respectivos estatutos.

Ciertamente, la "*reivindicación*" de la igualdad no es ya un problema político tan conflictivo como en el proceso constituyente. Las fuerzas políticas parecen haber logrado un consenso dominante sobre el mantenimiento temporal de una diferencia competencial, más allá del reducido plazo de cinco años que previó el artículo 148.2, entre ambos tipos de Comunidades Autónomas. El adverbio sucesivamente del artículo 148.2 CE, ha sido aceptado por las fuerzas políticas predominantes en las Comunidades Autónomas del artículo 143. A cambio, las fuerzas políticas dominantes en las Comunidades autónomas del artículo 151 tampoco presionan sobre la utilización del artículo 150.2 para ver incrementadas sus competencias extraestutariamente, mediante nuevas leyes orgánicas de transferencias.

Y el problema pendiente es el de determinar hasta donde es jurídicamente posible y políticamente conveniente utilizar el artículo 150.2.

