

¿Cómo citar los artículos de este libro?

Apellidos, Nombre (del autor del texto elegido) (2010). "Texto" (del artículo), en Aguilar Gil, M. (Coord.) *Construcciones y deconstrucciones de la sociedad*. Toledo: ACMS, pp. (de inicio y final del artículo elegido).

JOAQUÍN GARRIDO GARCÍA.

(Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).

Resumen

La transición política española sembró importantes modificaciones políticas e institucionales, tanto en la conformación del sistema político nacional, como en la configuración de las diferentes arenas políticas territoriales. El 15 de junio de 1977 se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas después de 40 años, obteniendo la victoria la coalición de partidos liderada por Adolfo Suárez. El gobierno de Unión de Centro Democrático se encargaría de liderar un proceso con numerosos frentes abiertos, entre los que se encontraban el delicado proceso de conformación democrática, que culminaría con la elaboración y aprobación de la Constitución de 1978, y paralelamente, el proceso de descentralización autonómica. Para adelantar, éste último objetivo el Presidente Suárez se rodeó de personas como Manuel Clavero Arévalo, nombrado como Ministro para las Relaciones con las Regiones y como adjunto a la Presidencia del Gobierno.

Palabras Clave: Transición española, administración, descentralización política.



CASTILLA-LA MANCHA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

1. Introducción: El periodo preautonómico.

Nada más finalizar las elecciones generales, el gobierno tuvo que afrontar la decisión de dar salida a las exigencias autonomistas de Cataluña y del País Vasco. En el primer caso, las presiones para tomar una decisión sobre el problema vinieron por dos lados. Por uno, 62 de los parlamentarios electos de los 63, que representaban a las cuatro provincias catalanas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, solicitaban la vuelta al Estatuto de Autonomía de 1932. Por otro lado, las derivadas de las movilizaciones de la ciudadanía catalana que se produjeron con ocasión de la celebración el 11 de septiembre de 1977 de la 1ª Diada en Libertad.

Tras entrevistarse con Joseph Tarradellas, presidente de la Generalitat en el exilio, el gobierno de Suárez restableció provisionalmente la Generalitat Catalana el 29 de septiembre de 1977, derogando la ley de 1938 que lo había abolido, pero sin restablecer el Estatuto de Autonomía de 1932. En el caso vasco, en diciembre de 1977 el gobierno de Adolfo Suárez, tras numerosas dificultades, demostraba su voluntad inequívoca de dotar de instituciones de autogobierno a esta zona de país, decretando la constitución del Consejo General Vasco, un organismo presidido por el socialista histórico Ramón Rubial, e integrado por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria; organismo que no incluía a Navarra. Como se ha señalado: “La concesión de sendos regímenes preautonómicos a Cataluña y el País Vasco en el medio año posterior a las elecciones generales de 1977 tuvo unas consecuencias decisivas que iban a determinar el futuro diseño constitucional del Estado” (Pelaz, 2002:95).

La fórmula se extendería después a otras zonas del país, conformando un modelo de preautonomías para casi la totalidad del Estado nacional. El ministro Clavero se reuniría con las Asambleas de parlamentarios que se iban formando en todas las regiones (diputados y senadores elegidos a nivel provincial), se instauraba la preautonomía por decreto-ley y se nombraba presidente al elegido por la

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. La formación de la Asamblea de parlamentarios no sólo expresaba la voluntad de iniciar la vía de la autonomía sino que además delimitaba el ámbito territorial de la pre-autonomía, porque los diputados y senadores que acudían a la Asamblea definían las provincias que se integraban en ella y, por tanto, el territorio de la pre-autonomía (Aja, 1999:47).

Este proceso pre-autonómico abarcó a Galicia, Valencia, Aragón, Canarias, Asturias, Murcia, Extremadura, Andalucía, Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Conviene insistir en que no había un plan previamente establecido, por lo cual se multiplicaron las vacilaciones y las dudas incluso en la misma composición territorial de estos entes preautonómicos, como ocurrió en el caso castellano, donde en primera instancia se incluyó a las provincias de Santander y Logroño, que más tarde formarían parte de otras autonomías, y León que intentó también salirse pero sin éxito. La misma consideración cabe hacer sobre la región de Castilla-La Mancha. Como se verá más adelante, las provincias que conformarían la pre-autonomía serían Albacete (que había estado unida históricamente a Murcia), Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, no sin muchas reticencias y apuntándose en el último momento, y Toledo, excluyéndose la provincia de Madrid, si bien ésta había manifestado su interés en formar parte de esta autonomía. Incluso se habló de una región formada por Guadalajara, Madrid y Toledo, junto a Segovia. En definitiva, la fecha de creación de los entes pre-autonómicos fue la siguiente: Cataluña 5 de octubre de 1977, País Vasco 4 de enero de 1978, Navarra 6 de enero de 1978, Aragón 17 de marzo de 1978, País Valenciano 17 de marzo de 1978, Galicia 17 de marzo de 1978, Canarias 17 de marzo de 1978, Andalucía 27 de abril de 1978, Extremadura, Baleares y Castilla y León 13 de junio de 1978, Asturias 28 de septiembre 1978, Murcia 29 de septiembre de 1978 y Castilla-La Mancha 31 de octubre de 1978. Quedando sin constituir Madrid, Logroño y Santander.

En aquellos momentos, todas las fuerzas políticas coincidían en considerar a las preautonomías una etapa de mera transición, que perdería todo su sentido al aprobarse la Constitución, y así fue jurídicamente. Sin embargo, una valoración actual de sus efectos nos revela que la formación de las preautonomías tuvo importantes consecuencias sobre la configuración definitiva del Estado autonómico, aunque formalmente apenas existió conexión entre las preautonomías y la elaboración de la Constitución.

Las consecuencias de este proceso las podemos reducir a tres: en primer lugar, la clarificación del mapa de las futuras Comunidades Autónomas. La organización de las provincias al interior de éstas se realizó de forma consensuada entre el gobierno y los representantes de la futura autonomía. Como ya se ha comentado 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. Por tanto, los encargados de elaborar la Constitución no tuvieron necesidad de mencionar expresamente en el texto constitucional a las distintas comunidades autónomas; por el contrario, optaron por rehuir la concreción del mapa territorial para evitar que los ciudadanos de provincias incluidas en una comunidad que no deseaban, votaran en el referéndum contra la propia Constitución. La segunda consecuencia fue que el sistema autonómico se extendiera a todo el territorio y no quedara reducido a algunas regiones. La tercera consecuencia fue su contribución a un proceso pacífico de descentralización política, tanto en los territorios con mayor voluntad de autogobierno como en las demás. Además contribuyó a resolver algunos problemas concretos que dificultaban la formación de las autonomías. Así, encauzó el debate sobre la pertenencia o no de Navarra al País Vasco, sin negar la posibilidad de

una incorporación futura a éste último; configuró a las Islas Baleares y Canarias como Comunidades Autónomas únicas, al mismo tiempo que creaba un órgano de gobierno para cada isla; 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 la capitalidad de Galicia.

Las pre-autonomías marcaron igualmente el que sería el futuro sistema institucional 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 del Estado y de la preautonomía, que se generalizaría tras la aprobación de los correspondientes Estatutos.

2. La descentralización territorial en la Constitución Española y su posterior desarrollo.

El debate constitucional en el seno de las Cortes fue largo, tenso y apasionado. La voluntad de consenso del gobierno se plasmó en la creación de una comisión constitucional integrada por 7 ponentes que comprendían el arco parlamentario. El tema autonómico se definiría en el artículo 2º se desarrollaría en el Título VIII de la Constitución Española, dando lugar a lo que algunos autores han calificado como de texto confuso y el más endeble desde el punto de vista jurídico y político de todo el texto constitucional (Pelaz López, 2002). Como ya se ha señalado la intención de los constituyentes fue la de generalizar el principio autonómico.

Según el artículo 2º de la Constitución Española de 1978, se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Siendo la referencia a las nacionalidades y regiones uno de los aspectos más notables. Esto no definía ninguno de los dos conceptos ni tampoco especificaba qué zonas de España se encuadraban en cada uno de ellos, o si estas categorías eran grupos cerrados o abiertos.

En cuanto al Título VIII, la organización territorial del Estado se concretaba en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyeran. Siendo la provincia la base sobre la que se constituiría el Estado autonómico y permitiendo el agrupamiento de aquellas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, así como los territorios insulares. Sin olvidar aquellas que tuvieran una entidad regional histórica. Por el contrario, no se enumeraba ningún listado de Comunidades Autónomas, estableciéndose solamente la forma de acceder a la autonomía. Y es aquí donde radica la parte más polémica del diseño constitucional, estableciéndose dos vías de acceso a la autonomía, con diferente velocidad en función del grado previo de preparación y de concienciación de cada región o nacionalidad. Por un lado, el procedimiento lento, recogido en el artículo 143 establece que el proyecto de Estatuto (la norma básica que regula el autogobierno) será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos por ellas, y después elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley. Las Comunidades así constituidas sólo podrían asumir en primera instancia un número limitado de competencias, las recogidas en el artículo 148. Pasados cinco años podrán ampliar su techo competencial. Las regiones o nacionalidades que optaran por la otra vía, la

rápida del artículo 151, no tendrán que esperar ese lustro para mejorar sus atribuciones, pero a cambio el proceso para llegar a ver reconocida la Comunidad Autónoma es mucho más complejo y exige un quórum más amplio. La iniciativa debe ser acordada, además de por las Diputaciones provinciales, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias, representando al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y después ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de cada provincia. Una asamblea compuesta por los diputados y senadores correspondientes, elaborara el texto del Estatuto que, tras ser aprobado por las Cortes, necesita pasar el tamiz de un segundo referéndum de ratificación.

Pero hay que decir que esta opción rápida es la más lenta de todas de no ser por la disposición transitoria segunda de la Constitución que simplifica el proceso para aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de autonomía, evitándoles los primeros filtros y permitiéndoles pasar directamente a la redacción del Estatuto. Formula rebuscada para otorgar un tratamiento especial a Cataluña, País Vasco y Galicia.

En cuanto a las competencias, el Estado tendría competencia exclusiva sobre las relaciones exteriores, defensa, aduanas, garantía de la igualdad de derechos y deberes de los españoles, legislación civil, procesal, penal, laboral, moneda y planificación de la economía entre otros (art. 149.1). Las competencias propias de las Comunidades Autónomas quedaban recogidas en el artículo 148 y, sobre todo, se referían a la organización de sus instituciones de auto-gobierno, cultura, patrimonio histórico, turismo, etc. Además pueden asumir materias no reservadas al gobierno central pero tampoco incluidas en el 148.

En el texto constitucional hay que mencionar otras figuras y artículos que completan la arquitectura autonómica. Por un lado, la institución de la figura del Delegado del gobierno en cada Comunidad, encargado de dirigir la Administración del Estado en ese territorio y de coordinarla con la autonómica. También se crea el llamado Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos inter-territoriales. Finalmente, el Senado es definido en el art. 69 como cámara de representación territorial, difusamente encargada de articular y encauzar las relaciones entre el gobierno español y las autoridades regionales.

Por último, el artículo 155 establecía que si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el gobierno podrá adoptar, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones. Desde 1978 hasta la fecha esta cláusula no se ha aplicado en ninguna ocasión.

Con la promulgación el 18 de diciembre de 1979 de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán y las primeras elecciones celebradas en ambas comunidades a comienzos de 1980, se cerraba la primera etapa en la construcción del Estado de las Autonomías, la del diseño constitucional basado en el consenso.

El proceso en Galicia iba algo más retrasado debido a las dificultades existentes entre las fuerzas políticas gallegas para alcanzar un acuerdo, pero su camino por la vía del artículo 151 se presentaba como despejado. En seguida Andalucía, Canarias y Valencia anunciaron su intención de acogerse también al 151, decisión que no era anti-constitucional, pero que contravenía las intenciones implícitas de los constituyentes de reservar esa vía sólo a las llamadas nacionalidades históricas.

Andalucía decidió ir por la vía del artículo 151 en lugar del 143, dado que así lo manifestaron el 97% de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. El resultado en el referéndum fue superior al 50% en 7 de las 8 provincias andaluzas, con la excepción de Almería donde no se alcanzó el 50%, obligando de este modo al gobierno de la nación a utilizar el artículo 144 del texto constitucional para la provincia de Almería, estableciéndose que esta provincia quería la vía del artículo 151 por interés nacional. Meses más tarde se llevaría a cabo el referéndum para la aprobación por el pueblo andaluz del Estatuto elaborado por la vía del art 151.

Para que no se produjera una cascada imparable de tramitación por el art. 151, el gobierno paralizó los procesos de Canarias y Valencia, proponiendo incluso a sus gobiernos pre-autonómicos que volvieran por la vía del 143.

Pero un acontecimiento inesperado dio lugar a la puesta en marcha de todos los procesos con un ritmo mucho más acelerado, en concreto, la intentona golpista del 23 de febrero de 1981. Esto significó un acuerdo político entre el gobierno de Unión de Centro Democrático y el PSOE.

El profesor García de Enterría elaboró un informe que aconsejaba la armonización del proceso sobre la base del art. 150.3 de la Constitución Española. Así, el 31 de Julio de 1981, Unión de Centro Democrático y PSOE rubrican su pacto sobre el proceso autonómico. Tal pacto se transformaría en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que cerraría definitivamente el mapa autonómico formado por 17 Comunidades Autónomas. Las mayores dificultades se produjeron en el Norte donde Santander y Logroño se convertían en dos autonomías uniprovinciales bajo la denominación de Cantabria y La Rioja. León se queda en Castilla formando Castilla y León; Segovia intentó ser uniprovincial, pero una ley de 1983 la introduce en la Comunidad Autónoma de Castilla y León por interés nacional. La provincia de Madrid se convierte también en una Comunidad Autónoma uniprovincial. Castilla-La Mancha se mantiene con las cinco provincias que la conformaban en la pre-autonomía. Andalucía, Extremadura y Murcia exactamente igual.

Pero el pacto también obligó a que todas las nuevas Comunidades Autónomas se elaboraran por el artículo 143 Constitución Española. Aunque a Canarias y Valencia, el Gobierno de la Nación otorgaría mayores competencias a través de leyes orgánicas que ampliaban el proceso de transferencias. Y, por último, Navarra se convierte en una Comunidad Autónoma uniprovincial acordándose que su vía más idónea (amparada en la disposición transitoria primera de la Constitución Española) sería la de adaptar el viejo sistema foral, mediante la ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral de 1981 equiparándose a las Comunidades Autónomas del artículo 151.

En cuanto a la organización político-administrativa que se establecía tanto para los del artículo 143 como del 151 era la siguiente: un Parlamento autonómico, un Presidente nombrado por el Parlamento (Cortes o Asamblea Autonómica) con su característica de ser una bicefalia, por un lado, un Presidente de la Comunidad Autónoma, máximo responsable de la misma, y responsable ordinario del Estado a la vez; y un Presidente del Consejo de Gobierno, el cual lo nombra y cesa; y un Consejo de Gobierno. También se dota a cada autonomía de un Tribunal Superior de Justicia integrado por salas de lo Civil y Penal, Contencioso-administrativo y Social. También se daba la posibilidad de que contaran con un Tribunal de Cuentas propio y un Defensor del Pueblo. Estableciéndose un sistema de transferencias de competencias generales y homogéneas para todas las Comunidades Autónomas del artículo 143. Las elecciones autonómicas serían simultáneas para la vía 143. Por último, se definía el papel de las

Diputaciones provinciales como ejecutorias de la política de la comunidad y se acordaba su desaparición en el caso de las autonomías provinciales.

La LOAPA fue recurrida por los nacionalistas vascos y catalanes ante el Tribunal Constitucional, falló a su favor. El fallo dio lugar a una ley más pequeña y con un nombre distinto: la Ley del Proceso Autonómico (LPA).

La nueva ley permitió la creación de las Conferencias Sectoriales de Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas con los Ministros del ramo para asegurar la coordinación de las políticas nacionales y regionales. Las Diputaciones provinciales serían absorbidas por las Comunidades Autónomas uniprovinciales. La ley también sistematizó los criterios para el traspaso de servicios y competencias y la reestructuración de la Administración General del Estado, esbozando el régimen de los funcionarios que fueran transferidos a las nuevas Administraciones autonómicas.

A raíz del Acuerdo Autonómico de 1981, el calendario del desarrollo autonómico fue cubriendo etapas con celeridad y regularidad. En abril de 1981 se publica en el Boletín Oficial del Estado, el Estatuto del Galicia, llevándose a cabo las primeras elecciones autonómicas meses más tarde.

El año 1982 fue muy fructífero ya que se aprobaron numerosos Estatutos por la vía del art. 143, empezando por Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra. En octubre de 1982 se llevaron a cabo las terceras elecciones generales desde la instauración de la democracia, obteniendo una victoria aplastante el PSOE, ocupando la Presidencia del Gobierno Felipe González Márquez. El proceso se reanudó nuevamente en 1983 con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Extremadura, Madrid y, finalmente, el de Castilla y León que cerró la lista. Sólo quedaba pendiente Ceuta y Melilla, que se constituirían como ciudades autónomas en 1995.

El 8 de mayo de 1983 se llevaron a cabo las primeras elecciones autonómicas junto a las municipales, para todas las regiones del artículo 143. La votación arrojó una victoria del PSOE en la mayoría de ellas: Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Canarias, Madrid, Navarra y Aragón. Coalición Popular (nombre bajo el que concurrió Alianza Popular) triunfó en Baleares y Cantabria. Meses después se creaban los primeros gobiernos autonómicos en estas 13 Comunidades Autónomas.

Las Cortes Generales aprobaban la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas antes de finalizar 1983. Esta ley se encargaba de asegurar la viabilidad económica de las nuevas administraciones y su autonomía financiera, según establecía el art. 156 de la Constitución Española. Al año siguiente se creaba el Fondo de Compensación Interterritorial para hacer efectivo el principio constitucional de la solidaridad entre las regiones.

Los años siguientes se dedicaron a la construcción y consolidación de las Administraciones autonómicas. Se dedicaron enormes esfuerzos en crear conciencia regional, intentando convencer a los ciudadanos de la utilidad de una nueva instancia de poder superpuesta a la provincia y por debajo del Estado. El traspaso de competencias fue armónico y homogéneo, aunque no faltaron numerosos recursos al Tribunal Constitucional.

3. Los Acuerdos Autonómicos de 1992 y su plasmación en la descentralización autonómica.

En los años noventa, las Comunidades Autónomas del art. 143 estaban prácticamente equiparadas a las del art. 151 en cuanto a sus competencias, a excepción de Sanidad, Educación y Servicios Sociales-INSERSO. Las instituciones de autogobierno se habían asentado con solidez, y se habían ganado el respeto de la ciudadanía. Pero hay que decir que existía falta de coordinación entre las distintas administraciones públicas e insuficiencias de financiación en todas ellas.

El artículo 148.2 de la Constitución Española establece que, pasados cinco años desde la creación de las autonomías de vía lenta, éstas pueden ampliar sucesivamente sus competencias si van reformando los Estatutos. El plazo se cumplió en 1988 a partir de la aprobación por las Cortes del último Estatuto, el de Castilla y León. Así entre 1987-1989, las Comunidades Autónomas del art. 143 comenzaron a exigir la ampliación de las competencias, llegando incluso a presentar proyectos de reforma de sus Estatutos en el Congreso de los Diputados. Se inició así una larga polémica sobre la conveniencia, el alcance y la vía más adecuada para dicha ampliación.

En este sentido, existían posiciones centralistas que argumentaban la incapacidad de algunas Comunidades para gestionar las nuevas competencias y que el Estado fuera perdiendo poderes. Los partidos nacionalistas tampoco veían bien que se igualaran las competencias. A su vez, existía la polémica de cómo debía configurarse la Administración General del Estado. Por tanto, las dudas eran sobre el modelo de Estado a largo plazo que seguía sin existir.

También se cuestionaba el funcionamiento del conjunto del sistema. Así, la posibilidad de modificar el Senado, para convertirlo en Cámara de diálogo y participación de las Comunidades Autónomas, la conveniencia de institucionalizar las relaciones entre las propias autonomías, y entre ellas y el Estado (Conferencias Sectoriales), y la reforma de la financiación para adecuarla al principio de corresponsabilidad fiscal.

El marco político en que se abordaban estos problemas comenzó a cambiar en el sentido de que el PSOE fue perdiendo esta hegemonía. Las elecciones a las Cortes de 1989 mantuvieron la mayoría absoluta socialista pero con un margen muy escaso y con síntomas de crisis en el partido, en el grupo parlamentario y en el gobierno, que tuvieron su reflejo en el cambio de vicepresidente con la salida de Alfonso Guerra, que había sido siempre reticente al desarrollo autonómico, y la importante remodelación del gobierno producida en 1991. Las elecciones de este año en 13 Comunidades significaron un avance del Partido Popular (sucesor de Alianza Popular), que introdujo el equilibrio entre los dos grandes partidos, con notable estabilidad gubernamental ya que existían 10 gobiernos de mayoría absoluta (5 PSOE, 4 Partido Popular y Convergencia i Unio).

De este modo, se formalizaron los Acuerdos Autonómicos, suscritos el 28 de febrero de 1992 entre el Presidente del Gobierno, Felipe González, y el Presidente del Partido Popular, José María Aznar. La esencia del pacto consistía en considerar que no había base ninguna para la discriminación competencial, de legislación o de gestión, entre las Comunidades, salvo en aquellas con singularidades lingüísticas, insulares o forales. El fondo del acuerdo era equiparar las autonomías del art. 143 y las del 151 desdibujándose la frontera constitucional entre nacionalidades y regiones.

Los Acuerdos Autonómicos tuvo su plasmación legal en la ley orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la vía del artículo 143 de la Constitución Española. y significó la reforma de los Estatutos de Autonomía por aquellas regiones mediante una ley orgánica en el año 1994. Entre las materias a asumir se incluía la educación, pero no la sanidad que fue aplazada. Así, las diferencias entre las dos vías de autonomía se quedaban reducidas a las materias de sanidad y de policía, así como los conciertos económicos del País Vasco y Navarra.

Los Acuerdos de 1992 incluyeron también otros asuntos, como la reforma de las Conferencias Sectoriales, en las que el ministro de cada ramo trataría con sus homólogos de las comunidades temas de interés general.

Así, los Acuerdos ordenaron y racionalizaron el proceso de ampliación de competencias desarrollando, aunque fuera con retraso, los preceptos constitucionales. Refrendándose la necesidad del consenso entre las principales fuerzas políticas para encauzar el desarrollo autonómico.

Pero hubo consecuencias inesperadas, como en las Comunidades Autónomas de Aragón y Canarias donde con el nuevo texto constitucional se otorgó el carácter de “nacionalidad”, que sustituiría al de región.

Por su parte, el problema de la financiación fue ganando importancia durante todo el periodo. Las Comunidades Autónomas no siempre disponían de la capacidad financiera más adecuada para poder hacer frente a un volumen creciente de competencias y esto venía a significar un endeudamiento progresivo, siendo las materias más espinosas las relativas a los mecanismos de solidaridad interregional y a la corresponsabilidad fiscal. Así, las regiones menos desarrolladas presionaban al gobierno para que se modificaran los criterios de asignación de recursos, insistiendo en que las zonas más ricas de España contribuyeran con un esfuerzo mayor al desenvolvimiento de las más atrasadas. Por otro lado, las regiones más avanzadas e influyentes, principalmente Cataluña, demandaban del gobierno central la cesión de más impuestos o el aumento de la capacidad autonómica para recaudar y gestionar algunos de los del Estado, en concreto el más sustancioso, el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. Despertando el recelo de los menos afortunados puesto que de esta manera teóricamente aquellas regiones con más población o más nivel de renta recibirían más dinero.

En 1993, el PSOE pierde la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Los diputados de CIU se convirtieron en la llave de la gobernabilidad de España, al no pactar el PSOE con Izquierda Unida. Ese mismo año se acordaba la cesión a las Comunidades Autónomas que lo solicitaran el 15% del IRPF. Algunas se opusieron a esta medida al sentirse sensiblemente perjudicadas, por lo que fue preciso llegar a fórmulas compensatorias mediante la creación de unos fondos de solidaridad.

En 1995, se celebraron conjuntamente elecciones en 13 autonomías (art. 143) y en Cataluña, meses más tarde. En ésta última se mantuvo la mayoría de CIU, pero en el resto se produjo un cambio de tendencia política, al ser el Partido Popular el más votado en 10 de estas Comunidades, conservando el PSOE sólo la mayoría en Extremadura y Castilla-La Mancha. En marzo de 1996 se llevaron a cabo las elecciones generales dando el triunfo al Partido Popular. José María Aznar, candidato a la Presidencia del Gobierno, tuvo que pactar con nacionalistas catalanes, vascos y canarios.

La política que llevó el nuevo gobierno del Partido Popular fue la de proseguir y profundizar las líneas más reformistas de los últimos gobiernos socialistas (bajo el impulso o presión de los nacionalismos que lo apoyaron). Durante este periodo, continúan los traspasos de servicios a las autonomías,

se reforma la Administración del Estado para adaptarla mejor al desarrollo autonómico, modificándose el sistema de financiación, reforzándose la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, elevándose a rango legal la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea.

El punto más importante y polémico fue la reforma de la financiación de las autonomías, aprobada en 1996 para el quinquenio 1997-2001, y que fue una exigencia de Convergencia i Unió para apoyar la investidura de Aznar. La reforma ampliaba al 30% la cesión del impuesto de la renta de las personas físicas (a todas aquellas regiones que tuvieran transferidas la educación), y otorgaba, por primera vez, capacidad normativa a las comunidades sobre su tramo del impuesto. También se sometía a estudio la posibilidad de cesión de nuevas tasas a los gobiernos regionales.

Estas novedades se aprobaron con la oposición de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, las tres con gobiernos del PSOE, que presentaron recursos de inconstitucionalidad, igual que lo hizo el Parlamento de Asturias. En 1997 se aprobó también la reforma del Concierto Vasco y del Cupo para el trienio 1997-2001, sistema especial de financiación del País Vasco, e igualmente se alcanzó un acuerdo para la reforma de la financiación de la sanidad, que presentaba altos déficits en las 7 Comunidades Autónomas que la gestionaban.

El gobierno de Aznar aceleró los traspasos de servicios, que el gobierno socialista ya había desbloqueado en su última etapa. Además utilizó la vía excepcional del artículo 150.2 Constitución Española para transferir la policía del tráfico que no se recogía en el Estatuto, y que sí tenían País Vasco y Navarra.

A pesar de todos los esfuerzos y modificaciones del sistema de financiación la economía de las autonomías continuaba siendo un problema. A principios de 1998 la deuda conjunta de las Administraciones regionales superaba los cinco billones de pesetas, con un crecimiento del gasto que era el doble del estatal.

Antes de que finalizara la etapa socialista se produjo un hecho que pasó bastante desapercibido. En 1995, siguiendo lo establecido en la disposición transitoria quinta de la Constitución, las ciudades de Ceuta y Melilla adquirirían el rango de ciudades autónomas y sus Estatutos de Autonomía eran aprobados por dos leyes orgánicas. Así se cerraba el mapa autonómico después de 20 años de democracia.

Pero la Reforma de los Estatutos de Autonomía no terminó en los últimos años de los gobiernos de Felipe González, sino que una nueva reforma generalizada se produjo. Así, se reforma el Estatuto de Canarias, mediante un apoyo amplísimo tanto en el Parlamento autonómico como en el Congreso de los Diputados y en el Senado (1996). El nuevo Estatuto amplía notablemente las competencias de Canarias porque recoge las que provenían de la Ley Orgánica de Transferencias a Canarias (LOTRAPA) de 1982 más otras nuevas, entre las que destacan también la regulación ambiciosa de los cabildos insulares y del régimen económico y fiscal de Canarias.

Asimismo, se inicia una reforma, como ya se ha dicho de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía ordinaria y que ya fueron modificados en 1994, incorporándose en esta reforma competencias de los pactos de 1992. A diferencia de las anteriores reformas, en esta ocasión fue que no existió un pacto autonómico entre el Partido Popular y el PSOE, sino que el consenso se fue obteniendo en los Parlamentos autonómicos, y posteriormente en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Éste proceso se dio en la reforma del Estatuto de Aragón (1996), Castilla-La Mancha (1997), Murcia, Cantabria, y Madrid (1998), Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León, y Extremadura (1999).

Bibliografía

- AJA, ELISEO. (1999). *El Estado Autonomico. Federalismo y Hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- ALVARADO PÉREZ, E. (1999). “Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo dual. En Paniagua, J. L y Monedero J C (editores). *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- ARAGÓN, M. (1992-93), “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, Documentación Administrativa nº 232-233, *El Estado Autonomico hoy*, Madrid: Presidencia del Gobierno. Gabinete técnico para la reforma administrativa.
- ARENILLA SÁEZ, M. (1999). “Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado”. En *El Funcionamiento del Estado Autonomico*, 2ª edición, Madrid: INAP.
- ASÍN VERGARA, R. (1999). “Historia de Castilla-La Mancha. 1992-1995”. En Varios Autores. *El nacimiento de una Región Castilla-La Mancha. 1975-1995*. Madrid: Biblioteca Añil Celeste.
- BLEDA, J. M.; CENTELLES F. y MORA F. (2000). *Construcción de la Identidad Política (Castilla-La Mancha)*. Toledo: Azacanes.
- CASTELLANOS LÓPEZ, J. A. (2007). *La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983). Proceso autonómico y construcción regional*. Toledo: Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- CENTELLES BOLOS, F. (1993). *El Estado Autonomico*. Toledo: Editorial Azacanes, S.L.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1996). “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”. En *Revista de Estudios Regionales*. 2ª Época. Enero-Abril 1996. Málaga: Universidad de Andalucía.
- DÍAZ REVORIO, F. J. (2003). “Castilla-La Mancha”. En Espín, Eduardo. *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN TERRITORIAL. (1996). *Puesta en Práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonomico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002). *Provincias, Regiones y CC.AA. La formación del mapa político de España*. Madrid: Temas del Senado.
- GARRIDO GARCÍA, J. (2010). Tesis Doctoral. “El Proceso de Institucionalización de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (1978-2003)”. Madrid. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. UCM
- HERNÁNDEZ LA FUENTE, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, M^a. A. (1992-93). “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo”. En Documentación Administrativa nº 232-233. *El Estado Autonomico hoy*. Madrid: Presidencia del Gobierno: Gabinete técnico para la reforma administrativa.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1993). “La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)”. En *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº 36. Volumen II. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, R. E. (2005). Tesis Doctoral: *El proceso de institucionalización de la Comunidad de Madrid: ¿un conflicto político o territorial?. (1983-1999)*. Madrid: UNED.
- MÁIZ, R., BERAMENDI P. y GRAU M. (2002). “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit”. En Subirats, J y Raquel Gallego. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS.

- MORA RODRÍGUEZ, F. (1999).** “De la Preautonomía a las primeras elecciones autonómicas”. En Asín Vergara, R (Coordinador). *El Nacimiento de una Región Castilla-La Mancha. 1975-1995*. Madrid: Celeste.
- PANADERO, F.P. (1999).** “Castilla-La Mancha”. En García García J M^a y Sotelo J A. *La España de las Autonomías*. Madrid: Síntesis.
- PANIAGUA, J. L. y ALVARADO E. (1997).** *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Universitas, S.A.
- PELAZ LÓPEZ , J. V. (2002).** *El Estado de las Autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la historia contemporánea de España*. Madrid: Actas.