

Pactos de la Moncloa de Carácter Autonómico (Bloque de la Constitucionalidad y Fuentes Heterodoxas)

Por

Emilio Tafur Charun

Como es sabido el Bloque de la constitucionalidad está compuesto por normas infraconstitucionales (interpuestas) que tienen como tarea (función constitucional) agotar el reparto de competencias y el diseño de fuentes esbozados por la Constitución.

Así, y en lo que se refiere al aludido Bloque de la constitucionalidad, nos vemos forzados a recordar un incidente de substrato jurídico que se suscitó en España a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando no había consenso sino un marcado disenso en lo que se refiere a la manera de implementar la descentralización a través de las Comunidades autónomas. Y usamos la palabra “forzados” pues creemos que este impase y la manera cómo se resolvió nos dan luces sobre la naturaleza del Bloque de la Constitucionalidad, su marcada materialidad y su primacía sobre

cualquier activación de un positivismo y formalismo extremos.

Así las cosas, y según JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ (2020:321), el proceso autonómico español, “se complicó cuando Andalucía, Valencia y Canarias anunciaron su intención de acogerse a la llamada «vía rápida» del artículo 151, decisión que parecía contravenir las intenciones implícitas de los constituyentes de reservar ese camino solo a las tres nacionalidades históricas. A comienzos de 1980, UCD anunció su intención de generalizar el modelo autonómico a través del artículo 143, lo que terminó conduciendo al «esquizofrénico» referéndum andaluz de febrero de ese año, saldado con un enorme desgaste para el partido en el gobierno. Daba la impresión de que la hoja de ruta autonómica de Suárez se había agotado dando satisfacción a los nacionalistas vascos y catalanes. En medio de una confusa situación, a finales de 1980, la pregunta que estaba en el aire era cómo se podía terminar lo que tan apresuradamente se había comenzado en 1977. No estaba claro todavía ni cuáles debían ser las Comunidades Autónomas (CCAA), ni sus techos competenciales, ni si estos debían ser homogéneos o no. En este ambiente, la sensación de que el proceso autonómico podría ser el comienzo de la disgregación de España

tomaba cuerpo y se veía ratificada por la intentona golpista del 23-F”.

En suma y tal como lo enseña Muñoz Machado (2015:108), “De las iniciativas territoriales, concluidas con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, dependerían dos cuestiones esenciales para la definición de la estructura del Estado: primero, la determinación de cuántas Comunidades Autónomas habrían de constituirse y cuál habría de ser la delimitación de su territorio; segunda, la determinación concreta de la organización y competencias que asumirían cada una de las Comunidades Autónomas”.

Según también JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ (2020:328) una fuente anónima detalló que este era “uno de los problemas más complejos del desarrollo autonómico. Se trata de decidir si todas las comunidades autónomas alcanzarán un techo homogéneo de competencias o si, por el contrario, estas competencias se establecerán caso por caso, atendiendo a la voluntad y capacidad de cada una”.

Bien anota Muñoz Machado (2015:92) que, “La igualdad de todos los territorios era una alternativa evidente al particularismo que, en el

período republicano, dejó abierta la posibilidad de que la transformación autonómica del Estado fuera solo parcial y beneficiara únicamente a las regiones que más fuertemente reclamaron un estatuto político propio”.

Para ser más explícitos es de citar a MANUEL ARAGÓN REYES (s/f: 81) cuando decía que los problemas surgidos sobre los Estatutos gallego y andaluz, la situación creada por el fallido golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 y *la constatación de que la “desconstitucionalización” en materia de organización territorial del Estado imponía una prolongación material del proceso constituyente* y, por ello, del necesario consenso entre los dos grandes partidos nacionales, condujeron a UCD y PSOE a concluir un pacto que pusiese orden en el desarrollo autonómico, es decir, en los procesos de acceso a la autonomía de las demás partes del territorio nacional español, pacto que se formalizó mediante los así llamados Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981”. (Las cursivas son nuestras)

Así, pues, y para efectos de solucionar el aludido impase, que, repetimos, tenía paralizado el proceso de descentralización español, también se nombró una Comisión de Expertos compuesta por siete catedráticos de Derecho Administrativo.

La Comisión emitió su Informe con fecha 19 de mayo de 1981. El Informe se concretó en 22 Conclusiones.

Es de precisar que la celebración de los acuerdos autonómicos fue sugerida por la Comisión de expertos. Sobre el particular Muñoz Machado (2015:113) señala que “En el citado Informe se propuso la celebración de un acuerdo, entre las fuerzas políticas dominantes, que sirviera para ordenar la transformación del Estado centralizado en otro inspirado en la fuerte descentralización política que la Constitución había impulsado. El propósito de este Informe se centró, sobre todo, en tratar de uniformar al máximo los aspectos organizativos y competenciales que el principio dispositivo había dejado a la decisión de los territorios interesados en acceder a la autonomía. De las propuestas del Informe surgieron los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 (...)”.

De esta manera, el proceso autonómico español es diseñado, en gran parte, de modo heterodoxo. En definitiva, estamos hablando de un Informe de Expertos y de los Acuerdos o Pactos Autonómicos cuya jerarquía es imposible determinar aun cuando constituyan auténticas fuentes de producción normativa. En todo caso, la idea de jerarquía resulta del todo ajena. El formalismo y el positivismo han sido

completamente dejados de lado mediante la utilización de “fuentes” que dada su especial e importante materialidad “constitucional” terminan ubicándose al tope del supraordenamiento aun cuando debajo de la Constitución, y forman, así, parte del Bloque de la constitucionalidad. El límite no es formal sino material. Y el Derecho no solo es forma. A ello habría que agregar que dado el estado de necesidad originado por la paralización del proceso de descentralización, el normal diseño de fuentes dado por la Constitución, saltó y quedó subvertido. Ello explicaría, en parte, la necesidad de recurrir a estas fuentes heterodoxas y no formales. Pero y con todo, creemos que lo realmente definitivo y que justifica plenamente el uso de estas fuentes heterodoxas (informe de expertos y acuerdos o pactos autonómicos) descansa en la especial e importante materialidad que las mismas suponen. Y como ya se habrá notado y esto es lo realmente importante, es que tanto el Informe de Expertos como los Acuerdos autonómicos disponen y diseñan las “directrices” o “lineamientos” de las materias que han de ser desarrolladas por una Ley Orgánica como es la controvertida y luego purgada por el Tribunal Constitucional, Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y de todos los Estatutos de Autonomía pendientes y ya

consensuados. En concreto, y como anota JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ (2020:337), “Los gobiernos de Adolfo Suárez pusieron en marcha el proceso autonómico atendiendo a lo que resultaba más urgente entre 1977 y 1980: satisfacer las exigencias de nacionalistas vascos y catalanes. Los de Leopoldo Calvo-Sotelo tuvieron que hacer frente, además de a lo urgente, a lo necesario, configurar un modelo acabado y estable de Estado. El balance fue notable: entre 1981 y 1982 se aprobaron once estatutos de autonomía, se celebraron las primeras elecciones en Galicia y en Andalucía, que además se saldaron con sendos retrocesos para UCD (descalabro en el caso andaluz); las transferencias al País Vasco y Cataluña fueron innumerables a pesar de los conflictos constantes, y también se aprobó el primer concierto vasco. Con Calvo-Sotelo, España se convertía, por primera vez en su larga historia, en un Estado autonómico”.

Entonces nos queda claro que es el Informe de Expertos y los Acuerdos autonómicos se supraordenan (no de manera jerárquica) a una pluralidad de leyes orgánicas, entre otras fuentes, ejerciendo ambos documentos o instrumentos de esta manera, una función constitucional pues forman parte del ordenamiento jurídico y del Bloque de la constitucionalidad y se configura así *“una*

prolongación del proceso constituyente español”.

García de Enterría (2008:245-246) da cuenta que: “El Informe fue aceptado en su integridad y sin ninguna reserva por los dos grandes partidos, llegándose así a los «Acuerdos autonómicos» firmados el 31 de julio siguiente. Los Acuerdos, fundados en que son *«una prolongación natural del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas»*, comprenden ocho materias concretas (mapa autonómico definitivo, elaboración y tramitación de Estatutos, sistema de competencias, órganos propios de las Comunidades Autónomas, su articulación con las Diputaciones Provinciales, régimen de transferencias, respeto a los Estatutos ya aprobados), acuerdos políticos en materias económico-financieras, y dos Anteproyectos legislativos, de una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Tras estos capitales acuerdos políticos, el proceso de elaboración y aprobación de estatutos se aceleró, cesó el conflicto que había acompañado a la elaboración partidista de los primeros textos y quedó definitivamente integrada en la práctica política la estructuración del Estado en comunidades autónomas, en la forma en que los acuerdos autonómicos habían

precisado. El problema autonómico, que tan conflictivo había resultado en la Segunda República Española, quedó instaurado definitivamente de una manera objetiva y consensuada y comenzó a funcionar regularmente según el modelo constitucional en la forma precisada por los acuerdos autonómicos, sin discrepancias serias entre los partidos».

En otro lugar García de Enterría (1989:25) sostiene que:

“Así se concluyó la construcción del sistema, que fue realmente realizada en medio de apremios, en medio de polémicas políticas, en medio de complicaciones surgidas por estos pactos, por la impugnación subsiguiente de la LOAPA, etc. *Pero hay que notar que el sistema estatutario que deriva de estos pactos va a acreditar su objetividad, alcanzando en las Cortes Generales la práctica unanimidad, un último y cualificado consenso, con motivo de la aprobación de todos los Estatutos de autonomía distintos de los cuatro mayores ya aprobados; esto, que a menudo se olvida, vino a legitimar, en cierto modo, por la vía del pacto constitucional básico, la operación en su conjunto (...)* Hay que observar, y esto es capital, que esta apurada construcción en el plano político fue inmediatamente corregida por

su encaje social y jurídico. Sobre el encaje jurídico, diremos que aquí hay que significar la importancia del trabajo de los juristas que trabajaron en este sentido y que acertaron a ofrecer al Tribunal Constitucional un acervo de soluciones técnicas que extraían del título VIII unos contenidos generales que probablemente fueron ajenos a la intención de sus autores”.
(Las cursivas son nuestras)

García de Enterría (1989:30) reliva también la importancia del informe de expertos del siguiente modo:

“Hay que decir que la intención del constituyente parece ser la que se ofrece en el propio Informe de la Comisión de Expertos de donde salieron los pactos autonómicos, que a su vez, por cierto, darían origen a todos los Estatutos de segundo nivel, interpretación según la cual de este precepto hay que concluir que en el ánimo de la Constitución está el que la existencia de esos dos niveles sea absolutamente transitoria (...)”.

De otra parte, nosotros nos limitaremos a indicar detalladamente y desde un enfoque “material”, lo que según nuestra perspectiva, constituye el Bloque de la constitucionalidad. Así y al respecto, señalamos lo siguiente:

Lo que determina la validez, efectividad y virtualidad jurídica de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad es su contenido material, esto es, el producto del cumplimiento de la función que la Constitución les asigna. Más allá de la forma que adopten y de su jerarquía o grado, lo que realmente importa es que estas normas, de especial naturaleza, cumplan a cabalidad y con rigor la función constitucional que precisamente la Constitución, en cuanto “competencia de las competencias” y “fuente de fuentes”, les ha asignado. Resulta así nítido que sobre todo lo demás, ha de prevalecer el aspecto material que constituye el contenido y en consecuencia, el resultado del cumplimiento de la función aludida. Y es que ese sustrato material es lo que configura y justifica que tales normas detenten una posición de prevalencia o primacía con relación a otras normas infraconstitucionales y de igual jerarquía. La función constitucional que aquellas normas cumplen es el dato primario en lo que a su incardinación en el ordenamiento se refiere.

Pero no estamos solos en esta postura. En efecto, según Rubio Llorente (1989:24), la función materialmente constitucional de las normas es independiente de su forma. El bloque de la constitucionalidad, con independencia de la forma que revisten las distintas normas que

en él se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado como Estado complejo.

Aún hay más, pues según afirma ALBERTI ROVIRA (1986) el ejercicio de esta función encuentra su racionalidad al señalar que debe convenirse que resulta irrelevante la calificación unilateral que el Estado haga de los actos emanados en el ejercicio de su competencia, la *forma* que éstos adopten, pues en todo momento habrán de responder a la *función material* que le reserva la Constitución.” (Las cursivas son nuestras)

Siguiendo, asimismo, al autor español Gómez Ferrer Morant (1987:23) “nos encontramos, pues, que cuando diferentes leyes orgánicas previstas en la Constitución inciden en la distribución territorial del poder, es la propia Constitución la que fija la posición relativa de estas leyes de acuerdo con la función que cumplen en el sistema jurídico”

Pero los acuerdos autonómicos fueron también objeto de acerva crítica. El diario español El País en su edición del sábado 1 de agosto de 1981 opinó que:

“Una vez más, los ciudadanos y electores, incluidos los militantes de base de los partidos signatarios, no sólo han quedado marginados de la discusión, sino que, de añadidura, han sido mantenidos en la más absoluta ignorancia

respecto al desarrollo de las discusiones. El *estilo Suárez*, justamente criticado en su día, de hurtar al Parlamento las grandes cuestiones políticas para darles hospedaje en el palacio de la Moncloa parece seguir inspirando, tras la defenestración del anterior presidente del Gobierno, las relaciones entre el poder ejecutivo y la oposición. La dignidad del Parlamento queda siempre menoscabada por la condenable práctica de sacar fuera de su ámbito las negociaciones en torno a las grandes cuestiones políticas. Pero lo que resulta ya inadmisibile es que el proceso de elaboración, debate y aprobación de las normas sea sustraído a las Cortes Generales hasta el punto de encomendar a un comité de expertos la primera redacción de un *proyecto de ley* y reservar a las cúpulas de los partidos, a extramuros del palacio del Congreso, la tarea de introducir enmiendas, regatear fórmulas transaccionales y dejar listo el texto para que, en su momento, las llaves de los diputados y senadores centristas y socialistas se limiten a girar obedientemente en el sentido de antemano ordenado por sus direcciones”.

De otro lado y sin embargo, somos conscientes que tanto los pactos autonómicos como el informe de expertos no estuvieron previstos en la Constitución Española de 1978, pero por la razón de la fuerza material y con esta la

suscitación de los hechos políticos concretos que demandaban una pronta solución al configurarse, como ya se ha dicho, un estado de necesidad, no podemos negar que ambos instrumentos cumplieron abiertamente una función constitucional.

Ya para terminar es de citar a LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO (1989:66) cuando escribió que, “Hoy día, probablemente, sería factible alcanzar el virtuosismo explicando todo un curso de Derecho constitucional sin hacer mención alguna del principio de jerarquía.”

BIBLIOGRAFIA

Alberti Rovira, Enoch. (1986) “Leyes medidas y distribución de competencia: Un paso más en la interpretación extensiva de las “bases normativas” en la jurisprudencia constitucional”. Revista Española de Derecho Constitucional.

Aragón Reyes, M. “La construcción del Estado autonómico”. En: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 54/55, pp. 75-95 (s/f)

Diez-Picazo, L. (1989) “Ley Autonómica y Ley Estatal. Sobre el significado del principio de competencia en el Estado autonómico”. En Revista Española de Derecho Constitucional Año 9. Núm. 25. Enero-Abril 1989.

García de Enterría, E. (1989) “La Constitución y las Autonomías territoriales” En: Revista Española de Derecho Constitucional Año 9. Núm. 25. Enero-Abril 1989.

García De Enterría, E. (2008) “El Sistema Descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978”. En Revista de Administración Pública, núm. 175, Madrid, enero-abril págs. 217-250

Gómez Ferrer Morant, R. (1987) “Relaciones entre Leyes: Competencia, jerarquía y Función Constitucional. En Revista de Administración Pública Núm. 113. Mayo-agosto 1987.

Muñoz Machado, S (2015) Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General VIII. La Organización territorial del Estado.

Pelaz López, JV. (2020) «Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte». La política territorial del gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982). En MEMORIA Y CIVILIZACIÓN 23 (2020): 321-342.

Rubio Llorente, Francisco. (1989) “El Bloque de constitucionalidad”. Revista Española de Derecho Constitucional Año 9. Núm. 27. Septiembre-Diciembre 1989.