

José Manuel  
Sala  
Arquer

## Estado de autonomías y convención constitucional: el papel de los denominados pactos autonómicos

Catedrático de Derecho  
Administrativo. Universidad  
de Valladolid

Conferencia pronunciada en junio de 1993, en la Escola Galega  
de Administración Pública.

**C**on fecha 4 de julio de 1988 se presentó ante el Registro General de la Secretaría del Congreso de los Diputados un escrito firmado por el Presidente de las Cortes de Castilla y León, en el que se comunicaba al Congreso de los Diputados que el Pleno del Parlamento autonómico había aprobado, por mayoría absoluta, “el acuerdo de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León”. El texto del “acuerdo de reforma” se componía de un breve preámbulo, un artículo primero –en realidad, un artículo único– y una disposición final.

En el preámbulo, tras señalar que se había producido el transcurso del plazo de 5 años a que se refiere el art. 148.2 CE, se afirmaba que “parece llegada la hora de pro-

ceder, mediante una reforma, a la adición de determinadas competencias"; razón por la cual se aprobaba y remitía al Congreso, según se decía literalmente, "el siguiente proyecto, para que sea tramitado como Proyecto de Ley orgánica, de conformidad con los artículos 145 y 136 del reglamento del Congreso de los Diputados". En el artículo único se proponía la modificación de tres preceptos del Estatuto de Castilla y León (arts. 27, 28 y 29), incrementando, respectivamente las "competencias de desarrollo normativo y de ejecución", de la Comunidad Autónoma. Conviene ya recordar que el proyecto que ahora se remitía al Congreso de los Diputados fue aprobado sin que previamente se hubiese alcanzado un acuerdo entre mayoría y oposición en las Cortes de Castilla y León.

He traído a colación el precedente castellano-leonés porque resulta especialmente interesante como punto de partida de la exposición que me ha correspondido desarrollar. Aquí tenemos, en efecto, un caso en el que una Comunidad Autónoma del art. 143, transcurridos cinco años desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía, planteaba formalmente la ampliación de sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Se trataba, al menos "prima facie", de una propuesta que reunía todos los requisitos jurídicos constitucionales y estatutarios; ahora bien, tal como acabo de indicar, carecía de un importante elemento *político*: el consenso entre los dos principales grupos políticos representados en ambas Cámaras (estatal y autonómica).

La Mesa del Congreso de los Diputados se encontraba ante la necesidad de adoptar una decisión. O mejor dicho, dos: una, relativa al procedimiento de tramitación de esta iniciativa (y de otras semejantes), de carácter jurídico formal (aunque, como enseguida veremos, con un importante trasfondo político). Otra, relativa a si, de hecho, la iniciativa en cuestión se admitía o no a trámite: aquí, evidentemente, primaba lo político, aunque teóricamente se estuviese ante un "acto debido", si la propuesta reunía los requisitos jurídicos exigibles. Veamos que ocurrió en uno y otro aspecto.

Ante el laconismo del art. 145 RC —que se limita a exigir "aprobación mediante Ley Orgánica"— para la reforma de los Estatutos, la Cámara contaba, al menos con tres opciones para integrar esta laguna reglamentaria:

**a)** Tramitar toda propuesta de reforma como proposición de ley orgánica, sin limitación para las Cortes Generales en cuanto a su capacidad de modificar el texto remitido por el Parlamento Autonómico, cualquiera que fuese el Estatuto de que se tratase.

**b)** Aplicar el régimen anterior a los Estatutos aprobados por el procedimiento del art. 146 CE, reservando para los cuatro Estatutos del art. 151 un procedimiento especial, de mayor capacidad de negociación y compromiso, por analogía con lo actuado en el momento de su aprobación.

**c)** Respetar la voluntad expresada por la Comunidad Autónoma, evitando introducir unilateralmente modificaciones no deseadas por aquella; para ello sería preciso introducir un *procedimiento especial*, que incorporase determinadas limitaciones a las Cortes Generales (p. e., respecto del derecho de enmienda).

Prescindiendo en este momento de lo establecido en el art. 151, es evidente que la reforma de los Estatutos de las Comunidades del art. 146 CE nos sitúa ante una opción: tramitación sin limitaciones, como si se tratase de una Ley Orgánica cualquiera; o tramitación con especialidades, con autolimitaciones, que impidan modificaciones unilaterales respecto del proyecto aprobado por el Parlamento autonómico.

He dicho antes que la elección por una u otra vía tenía un evidente trasfondo político. En efecto, algunos de los autores que se han ocupado de la reforma estatutaria del art. 148.2 CE, han visto en ella un auténtico “derecho subjetivo” de las Comunidades Autónomas que las Cortes Generales debían respetar. En algún caso, este derecho se presenta como un auténtico “derecho a la ampliación”, ante el que las Cortes se verían obligadas a ratificar cualquier reforma que tuviera por objeto la ampliación de competencias de estas Comunidades “dentro del marco establecido en el artículo 149” (Martínez Sospedra: *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. II, Madrid, 1982, págs. 81 y 82). Es evidente que, según esta concepción, la limitación del Parlamento estatal sería máxima: las Cortes no sólo no podrían modificar el proyecto, sino tampoco rechazarlo. Una variante ligeramente matizada de este planteamiento es el formulado reciente-

mente por Muñoz Machado, ya en el contexto de los Acuerdos Autonómicos de 1992, del siguiente tenor literal:

“La alternativa más autonomista podría justificarse del siguiente modo: aunque sea imprescindible la intervención de las Cortes Generales, puede reducirse su papel a la aprobación del texto de reforma propuesto. Pueden aquellas verificar la adecuación de la reforma a las prescripciones de la Constitución. Lo que no se admitiría es la posibilidad de negar la tramitación de la reforma por razones de pura oportunidad política. Visto desde esta perspectiva, el derecho a la reforma que consagra el artículo 148.2 de la Constitución, no tendría sentido si las Cortes tuvieran en su mano la posibilidad de vetarla. Por otra parte, la rebaja del poder de enmienda hasta el simple contraste con la CE, sitúa al legislador estatal justamente en el lugar en el que es común que se posicionen otros legislativos federales, con ocasión de las reformas de las Constituciones de los Estados miembros. En fin, un poder de enmienda absoluto, que alcance la totalidad del texto propuesto, y que permita rechazarlo por razones de oportunidad, negaría también la autonomía que consagra la Constitución, que se refiere materialmente a la posibilidad de alcanzar las cotas competenciales abiertas a todas las Comunidades Autónomas por el art. 149.1ª (Muñoz Machado: *Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos RAP* (128) 1993, pág. 96).

Este mismo autor había mantenido años atrás una tesis algo más moderada: lo que las Cortes no podrían hacer es introducir enmiendas que “rebajasen” el Estatuto originariamente aprobado: es decir, una especie de reforma “in peius” (Muñoz Machado: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T. I, Madrid 1982, pág. 307-308).

Finalmente, otra variante –propuesta por Martín Mateo– sugiere que las Cortes sólo pueden decir “sí o no” a la reforma estatutaria: “parece –dice– que si la iniciativa parte de la Comunidad, como es normal, las Cortes Generales sólo podrán aprobar o rechazar el Estatuto propuesto... Con ocasión de la reforma únicamente pueden proceder a autorizar o desautorizar el texto propuesto por las respectivas Asambleas...” (Martín Mateo: *Manual de Derecho Autonómico*, 2ª, 1986, págs. 89-92).

Frente a esta serie de argumentos, partidarios de introducir diferentes tipos de limitaciones en la tramitación parlamentaria de las reformas, se alzan sin embargo sólidas razones en favor de la solución contraria: es decir, de una potestad ilimitada o incondicionada de las Cortes Generales en relación con el proyecto de reforma:

**a)** Los Estatutos aprobados por el mecanismo del art. 146 CE –incluido el de Castilla y León– se “tramitaron como ley” ante las Cortes Generales, sin limitación alguna en el ejercicio de la facultad de enmienda y modificación ejercitada sobre los mismos por las Cámaras.

**b)** Exceptuando el caso de Estatuto Valenciano, no hay en los Estatutos de Autonomía citados, mención alguna acerca de un procedimiento de tramitación especial, que permita alcanzar compromisos en orden a su reforma. En el caso de la Comunidad Valenciana, en efecto, se incorporó una previsión peculiar: si las Cortes Generales no aprobasen la reforma propuesta, ésta se devolvería a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas (art. 61. 4º del Estatuto). Una norma similar hubiere podido incluirse en los demás Estatutos –la Constitución no lo impedía–, y sin embargo no se hizo así.

**c)** La limitación del derecho de enmienda, en sus distintas formas –prohibición “in peius”, admisión sólo de enmiendas relativas a la adecuación con la Constitución– tiene inconvenientes graves, en cuanto que traslada todos los problemas al momento de la calificación de aquellas: de esta forma, lo que ordinariamente no pasa de ser un debate técnico, se convertiría en un debate político y jurídico-constitucional, de dimensiones imprevisibles. Una cosa es que la Mesa del Congreso, en el trámite de admisión del proyecto de reforma, compruebe la concurrencia de los requisitos formales exigidos por la Constitución, y otra que deba pronunciarse sobre si una determinada enmienda tiene como objeto el “control de la constitucionalidad” o presenta una intencionalidad de oportunidad política.

**d)** La limitación –todavía más intensa– a un pronunciamiento en bloque, de aceptación o rechazo, a la dis-

yuntiva del “si o no”, también presenta serias dificultades. Aparte de impedir cualquier mejora técnica del texto, da lugar a que cualquier discrepancia parcial aboque al rechazo total de la reforma. Este es, por tanto, un procedimiento que impide por completo el pacto o el compromiso político.

Probablemente todas estas razones fueron determinantes a la hora de que la Presidencia del Congreso aprobase finalmente una Resolución –de carácter general, aunque provocada fundamentalmente por el caso de Castilla y León–, de fecha 24 de enero de 1991, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía. En dicha resolución no se introducía ninguna de las limitaciones sugeridas hasta la fecha por la doctrina: las Cortes Generales tenían una potestad ilimitada de enmiendas y modificación, a través del procedimiento previsto por el Reglamento para la tramitación de las proposiciones de ley; sin embargo, para salvaguardar el derecho de las Comunidades Autónomas a no tener que soportar la imposición de una reforma contraria a sus intereses, se incluía una importante especialidad: permitir a la Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto fuese objeto de reforma la retirada de la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara (y no “antes de la toma en consideración”, como ocurre con carácter general con las proposiciones de ley”).

Hasta aquí, las vicisitudes jurídicas y reglamentarias a que dieron lugar las primeras propuestas de reforma, y en especial el caso de Castilla y León. Con la solución adoptada, parecía que no debía existir ningún inconveniente serio a que esas propuestas fuesen tramitadas. Desde el punto de vista de las Cortes Generales, no existía riesgo alguno, ya que su capacidad para enmendar y modificar el texto era total. Desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma, siempre existiría un derecho de retirada, si el producto resultante no era de su agrado (si bien en este caso con el inconveniente de que la retirada se asimilaba a un rechazo, a los efectos del plazo de espera para la repetición de la propuesta, fijado en cada Estatuto).

Pese a todo lo anterior, es bien conocido el final de la historia: la resolución de 1991 nunca llegó a aplicarse,

porque las propuestas de reforma quedaron paralizadas en el Congreso, sin que la Mesa decidiera sobre ellas. A pesar de que jurídicamente se daban todas las garantías para que las Cortes tramitasen la iniciativa, faltaba un elemento esencial: el acuerdo político. Con una discrepancia de fondo respecto de la ampliación competencial, la mayoría parlamentaria no estaba dispuesta a asumir el coste político de “rebajar” la propuesta autonómica; pero como tampoco lo estaba a rechazar su admisión a trámite, el resultado fue la no decisión: lo que, empleando un símil sacado del Derecho administrativo, podríamos llamar “silencio parlamentario”.

Sólo que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito jurídico-administrativo, la iniciativa de un órgano parlamentario en relación con una iniciativa planteada en la Cámara no tiene un cauce claro de solución. Como observa Muñoz Machado, “resulta difícil organizar un pleito constitucional contra las actitudes abusivas del legislador y más aún si la decisión adoptada consiste en negar la tramitación de la reforma. Habría que actuar ante el Tribunal Constitucional contra un vicio constitucional de omisión. En tal caso, tendría que iniciarse una acción a la que se ajusta mal el procedimiento de los recursos de inconstitucionalidad que están pensados para la revisión de las leyes, no para enjuiciar la omisión en el ejercicio de los poderes legislativos” (Muñoz Machado: *Los Pactos... vit*, pág. 96). Es evidente que lo mismo debieron pensar los autores de la iniciativa, que no plantearon acción legal alguna, limitándose a extraer toda la rentabilidad posible en forma de responsabilidad política.

En definitiva, la enseñanza de los intentos de reforma planteados entre 1988 y 1991 es clara: sin un previo acuerdo político, es impensable que pueda llevarse a buen puerto la ampliación estatutaria. Concebir ésta como un derecho subjetivo, accionable ante el Parlamento, no sólo no se ajusta a la Constitución, sino que constituye una ingenuidad. El frustrado intento de reforma del Estatuto de Castilla y León –así como las sucesivas iniciativas de otras Comunidades Autónomas– sirvió para demostrar que ésta era una cuestión en la que no era posible operar con criterios estrictamente jurídicos; la instrumentación jurídica debía ir acompañada de un gran pacto político. Rubio Llorente, en un sugestivo artículo, ha señalado que

en 1988, ante la expiración del plazo de cinco años para la reforma estatutaria, nuestro proceso constituyente se volvió a abrir; y que ante esa situación, descartada la opción de mantener el proceso constituyente indefinidamente abierto, sólo caben dos soluciones: o se consagran definitivamente las diferencias, o se llega a la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas (Rubio Llorente: *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma*, Claves de Razón Práctica, nº 25 (1992), págs. 10-14).

Este es el panorama ante el que se enfrentan los sujetos firmantes de los acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, que como es bien sabido son el Gobierno hoy en funciones y los dos principales partidos con representación parlamentaria. No voy a entrar ahora en una exhaustiva descripción de estos Acuerdos; simplemente recordaré, a los efectos que ahora nos interesan, dos puntos clave de los mismos:

**a)** En cuanto al contenido de las competencias que se amplían, es evidente que estas no llegan al máximo posible y no se produce, por tanto, la equiparación con las Comunidades Autónomas del denominado "primer nivel".

**b)** En cuanto al procedimiento a seguir, éste se instrumenta a través de dos etapas: en la primera, el Gobierno se compromete a presentar, para su tramitación en 1992, un proyecto de Ley Orgánica de delegación o transferencia según el procedimiento del art. 150.2 CE (lo que ha dado lugar a la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre). En cuanto a la segunda etapa, se afirma en los Acuerdos Autonómicos que "inmediatamente después de ser aprobada y de entrar en vigor la Ley..., los partidos políticos firmantes promoverán la incorporación de la ampliación de competencias prevista en estos Acuerdos en los Estatutos de Autonomía".

Nos encontramos en este momento a mitad de camino en la ejecución de estos Acuerdos. Las Cortes Generales han aprobado esa peculiar "ley puente", provisional; su incorporación a los Estatutos de Autonomía, sin embargo, no se ha llevado todavía a cabo, entre otras cosas porque esas Cortes fueron disueltas unos meses después de dicha aprobación, y un nuevo Parlamento, con una composición política diferente, ha surgido de las ur-



nas. Es un buen momento para hacer balance de las opiniones y juicios críticos que ha merecido el proceso, y para formular alguna conclusión.

Las críticas doctrinales se han dirigido, fundamentalmente al procedimiento utilizado y, en concreto, al empleo de la Ley Orgánica prevista en el art. 150.2. Son críticas comprensibles porque es evidente que se trata de una figura que no fue pensada para servir como instrumento al servicio de la reforma estatutaria; también es claro que mientras esa reforma no se produzca se abre un período provisional en el que las competencias transferidas se encuentran sometidas al control estatal –cabe, en último extremo, la “revocación de su ejercicio”, según el art. 21 de la Ley Orgánica–, configurando una situación donde el derecho a la autonomía se halla limitado. Ahora bien, los mismos críticos de la vía unilateral de la Ley Orgánica reconocen que, una vez producida la incorporación de las competencias transferidas a los Estatutos, estas objeciones quedan enervadas y la polémica carece de sentido, al menos a efectos prácticos. Ciertamente, hubiera podido hacerse de otro modo; si lo importante era la asunción del Pacto por los Estatutos, ¿qué necesidad había de incorporar la ampliación a una Ley Orgánica previa, como con razón se pregunta Muñoz Machado? ¿No hubiese sido mejor plasmar directamente lo pactado a través de la reforma estatutaria, en lugar de llevar a cabo esa anómala modificación de los Estatutos “per remissionem”? En cualquier caso, creo que no son estos los efectos más graves de la solución elegida. Ni tampoco la pretendida provisionalidad que de ello se deriva: una vez producida la incorporación a los Estatutos, aunque sea por remisión a la Ley Orgánica, debe entenderse cumplida la previsión del art. 148 CE, y cerrado el proceso de ampliación competencial. Ni las Comunidades Autónomas podrían replantearlo “al día siguiente” –como afirma Rubio Llorente–, ni una derogación de la Ley orgánica afectaría a la vigencia de los preceptos estatutarios. (Aunque sin duda hubiera sido mejor prescindir de la Ley Orgánica prevista en el art. 150.2 CE, en lugar de desnaturalizar e instrumentalizar esta figura).

De mucho más calado es la objeción –que formula el autor citado– basada en el principio de igualdad. En efecto, la cuestión de la ampliación nos coloca ante la nece-

sidad de optar definitivamente entre un modelo autonómico en el que todas las Comunidades queden equiparadas en el nivel máximo de competencias, y otro que consagre la diferencia entre las de primer y segundo grado. Esta opción quedó, a mi juicio, abierta en el proceso constituyente.

Ahora, con ocasión de este segundo momento constituyente, es necesario decidir, completando e integrando lo que el legislador constitucional dejó pendiente. Y aquí es donde entran en juego los Acuerdos autonómicos de 1992, y su eventual consideración como convención constitucional.

Salvo error por mi parte, creo que la primera vez que se acudió a la figura de las convenciones constitucionales, en relación con el proceso autonómico, fue precisamente en relación con los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981. Se trataba, en todo caso, de un comentario incidental, formulado por Vandelli, sin mayor argumentación, y citado después acriticamente por otros autores (Vid. Vandelli, *"El Ordenamiento español de las Comunidades Autónomas"*, Madrid, 1982).

No es cosa de pasar revista, en este momento, a la multitud de definiciones y clasificaciones formuladas por la doctrina relativas a esta figura. Es bien sabido que las convenciones constitucionales ocupan un lugar destacado entre las fuentes del Derecho Constitucional británico, donde han jugado un papel esencial en la adaptación de las relaciones entre Corona, Gobierno y Parlamento a las exigencias de la evolución política y social. Como señalara hace tiempo entre nosotros García Pelayo, de su importancia da idea el hecho de que en vano se trataría de encontrar en los documentos constitucionales escritos, aspectos e instituciones tan fundamentales de la vida constitucional británica como el Primer Ministro, el Gabinete, la oposición, la convocatoria anual del Parlamento, la responsabilidad política, la disolución del Parlamento, el nombramiento del Primer Ministro entre los miembros de la mayoría parlamentaria, etc. (García Pelayo, *"Derecho constitucional comparado"*, 6ª edición, Madrid, 1981, pág. 286).

La posibilidad de transplantar esta figura al Derecho Continental es algo discutido por la doctrina. En general, los autores continentales que admiten tal cosa, reco-

nocen que el significado de las convenciones constitucionales no puede ser el mismo que en el Derecho británico. Basta examinar los ejemplos propuestos por la doctrina italiana, para advertir que se trata de supuestos residuales, que no afectan a la estructura esencial de la Constitución o a las relaciones entre los órganos constitucionales. Es evidente que a mayor rigidez y pormenorización del texto constitucional, mayor dificultad para encontrar un espacio a las convenciones: de hecho, los escasos autores españoles que se han ocupado del tema no son capaces de proporcionar ejemplo alguno en relación con nuestro país (Vid. Elvira Perales: "*Las convenciones constitucionales*", REP 53 (1986), pág. 125; González Trevijano: "*La costumbre en Derecho constitucional*". Madrid, 1989, pág. 559 y ss.).

Ahora bien, todo lo anterior no sería obstáculo para calificar los Acuerdos de 1992 como una convención constitucional, si éstos reunieran los requisitos mínimos de esta figura, y cumplieran en relación con el Título VIII de nuestra Constitución alguna de las funciones tradicionalmente predicadas de las convenciones. En cuanto a esto último, puede admitirse que los Acuerdos vienen a integrar y completar una materia no suficientemente precisada en nuestra Constitución —la ya citada opción en relación con la ampliación de competencias estatutarias—; aplicando el esquema de la relación Ley-reglamento (por cierto, empleado con frecuencia por la doctrina respecto de las relaciones Constitución-convenciones constitucionales), podríamos hablar aquí de una norma convencional "*praeter legem*".

Lo que ocurre es que la utilización de una terminología jurídica puede resultar equívoca en el presente caso. En el Derecho británico, nadie cuestiona seriamente la fuerza obligatoria de la mayoría de las Convenciones constitucionales, cuya infracción encontraría una inmediata sanción política y electoral. Pero en Derecho Continental, la situación es la inversa. Lo frecuente es que las convenciones afecten a círculos restringidos, que cumplen o quebrantan la convención al margen de la voluntad de terceros sujetos. Como observa Elvira Perales, "en numerosas ocasiones prevalece esta idea de que la norma convencional únicamente vincula a los implicados por la misma" (ob. cit., pág. 118).

Esto es lo que ocurre en los Acuerdos de 1992, en los que se ha reproducido el esquema 1981, en cuanto a sujetos firmantes de los mismos: Gobierno, Partido gubernamental y principal partido de la oposición. Hoy, tras el cambio en la correlación de fuerzas políticas con representación parlamentaria, es imprevisible la actitud de otros partidos, no firmantes de los Pactos, y respecto de los que éstos fueron, literalmente, "res inter alios acta". En estas condiciones, parece un tanto excesivo elevar unos acuerdos políticos, por importantes y formalizados que sean, a la dignidad de fuente del Derecho constitucional.

Buena prueba de todo lo anterior es que, tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, la Presidencia del Congreso de los Diputados aprobó una nueva Resolución sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de fecha 17 de enero de 1993 (B.O.C.G. nº 225, serie E, 22 de marzo de 1993). En esta resolución se distingue el procedimiento ordinario, aplicable a la reforma de los Estatutos de los arts. 143, 144, 146 y Disposición Transitoria 1ª CE, del procedimiento aplicable a los del art. 151.2 CE, y de otros supuestos especiales (entre ellos, el caso de la Comunidad Valenciana). Pues bien, respecto de los primeros, se mantiene básicamente el sistema de 1991: es decir, ilimitada capacidad para introducir modificaciones, por vía de enmienda; a su vez, la Asamblea de la Comunidad autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma "podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara". Ni el Parlamento estatal, ni los Parlamentos autonómicos, se encuentran jurídicamente vinculados por las previsiones de los Pactos, ni por las disposiciones de la Ley Orgánica 9/1992. Aparentemente, hemos vuelto al punto de partida, con el que se inició esta exposición. Jurídicamente, nada ha cambiado. Políticamente, existe un acuerdo entre los dos principales partidos, que antes no existía, y que garantiza la culminación del proceso iniciado en 1992. 