

El 28 de octubre, elecciones legislativas

El Estado de la Nación / Administración Territorial. En la crónica de lo que ha sido la actividad del Ministerio de Administración Territorial desde su creación en 1979 hasta la actualidad, hay necesariamente que referirse al antes y al después de Adolfo Suárez, de la rebelión militar del 23-F y, en consecuencia, de la firma de los pactos autonómicos por UCD y PSOE el 31 de julio de 1981. Con anterioridad, Administración Territorial, al menos en materia autonómica, fue un departamento político, una especie de ministerio sin cartera para gestionar las primeras transferencias a las comunidades preautonómicas y poner en limpio lo que sobre las autonomías decidía Suárez a golpe de pacto desde la Moncloa. Una dinámica que varió sustancialmente con la llegada a Castellana, 3, del tercer ministro al frente de este departamento: Martín Villa, llevó adelante la decisión del Gobierno de igualar los techos autonómicos de las diferentes comunidades autónomas y de generalizar el proceso autonómico, decisión que comunicó el ministro al Senado el 24 de septiembre de 1980. También durante su mandato y tras la rebelión del 23-F, se tomó la decisión de elaborar la LOAPA (Ley de Armonización del Proceso Autonómico), cuya aprobación tuvo lugar el 30 de junio pasado.

La decisión del Gobierno de igualar los techos autonómicos de las diferentes comunidades autónomas y de generalizar el proceso autonómico, decisión que comunicó el ministro al Senado el 24 de septiembre de 1980. También durante su mandato y tras la rebelión del 23-F, se tomó la decisión de elaborar la LOAPA (Ley de Armonización del Proceso Autonómico), cuya aprobación tuvo lugar el 30 de junio pasado.

La decisión del Gobierno de igualar los techos autonómicos de las diferentes comunidades autónomas y de generalizar el proceso autonómico, decisión que comunicó el ministro al Senado el 24 de septiembre de 1980. También durante su mandato y tras la rebelión del 23-F, se tomó la decisión de elaborar la LOAPA (Ley de Armonización del Proceso Autonómico), cuya aprobación tuvo lugar el 30 de junio pasado.



De izquierda a derecha, los cinco ministros de Administración Territorial en la pasada legislatura: Antonio Fontán, Pérez-Llorca, Martín Villa, Arias Salgado y Luis Coscolina.

Martín Villa, el ministro que dio carácter a un departamento confuso

Los pactos autonómicos UCD-PSOE reprodujeron la política de consenso en Administración Territorial

14 DE JULIO, Madrid. En el tercer Gobierno de Suárez, empujado el 3 de abril de 1979, cuando se crea el Ministerio de Administración Territorial, que sustituye al Ministerio adscrito para los Registros, que es el anterior Gobierno había ocupado Manuel Clavero. Al departamento reorganizado se le asignan las competencias de la Administración local, que hasta entonces dependían del Ministerio del Interior. Al frente del ministerio se sitúa a Antonio Fontán, en liberal legado al Opus Dei que presará por el mismo con más pena que gloria. Apenas tratan de recordar como un hombre gris y sin ideas.

constitución de las comunidades autónomas, de las instituciones preautonómicas y de la transferencia de las primeras competencias a las mismas. Es también la época en la que, ante la agitación existente en Euzkadi, Fontán, no se sabe muy bien si por iniciativa propia o siguiendo consejos, defendió la restauración del estatuto vasco de 1936. La idea no prosperó por el recelo de los vascos, que veían en ello una maniobra dilatoria para la aprobación de su nuevo estatuto y la imposibilidad legal de aplicar un texto concebido en un régimen republicano. En junio de 1979 se producían ya los primeros rumores de dimisión de Fontán, al que se achacaba entonces el haberse mantenido al margen del debate parlamentario sobre desequilibríos regionales. Se insistía entonces en que él estaba al margen de la negociación de los estatutos vasco y catalán y se refugiaba en la política de Administración local.

equipo había ya dos hombres claros. Manuel Broseta y Luis Coscolina, ministro de Administración Territorial desde el 30 de julio. Pérez-Llorca ocupó una época difícil en las negociaciones con el Gobierno vasco, ya complicado, que ante las dificultades que se producían en la negociación de las primeras transferencias importantes provocó la retirada del Partido Nacionalista Vasco del Parlamento español. Las comisiones mixtas con catalanes y vascos se habían constituido en julio de 1980. Con la única realización importante imputable al ministro Pérez-Llorca es la redacción de un decreto de normas generales reguladoras del trasiego de competencias a las comunidades autónomas, metodología que se usó hasta la llegada al ministerio de Arias Salgado.

ceso", y de generalizar el proceso autonómico, "que debe quedar concluido a principio de 1982". Dos meses después manifestó en Valencia su deseo de abandonar unos "pactos de la Moncloa de carácter autonómico" expresos de lograr una homogeneización del proceso de las autonomías, y en ese sentido señaló que era muy aceptable la idea de Felipe González de elaborar una ley orgánica para desarrollar el título VIII de la Constitución. Era el origen de los pactos autonómicos, el truce que de una voluntad autonómica en un proyecto perfilado de Estado de las autonomías.

La dimisión de Suárez y la rebelión militar protagonizada por Tejero marcaron el inicio de un giro de 180 grados en la política autonómica. Calvo Sotelo, invariable

presidente, confirmó en su puesto a Martín Villa, quien el 13 de marzo explicó la decisión del Gobierno de reconducir el tema de las autonomías y utilizar para ello las facultades conferidas en el artículo 150.3 de la Constitución "para establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exigiera el interés general".

Congreso y Senado aprecian ese momento la necesidad de que se elabore lo que es hoy la LOAPA, una ley aprobada en el último día de junio de este año que obtuvo la abstención de AP y el rechazo frontal de los nacionalistas andaluces, catalanes y vascos, que mantienen que se trata de un atentado a sus estatutos y una reforma encubierta del título VIII de la Constitución. Asimismo se da el visto bueno para la elaboración previa de una ley de armonización de normas de las comunidades autónomas en materia de uso de los términos nación y nacionalidad, garantía del uso del idioma castellano, condición de ciudadanía y acatamiento del orden constitucional por parte de sus autoridades. Dicho proyecto de ley, conocido popularmente como la loapilla, no llegó a debatirse en el Congreso.

En abril de 1981 se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno y el PSOE para negociar la configuración definitiva del Estado de las autonomías. No existía todavía una solución definitiva sobre el tema de Andalucía y estaban concluidos los estatutos de Valencia, Navarra, Aragón, Canarias y Castilla-La Mancha. El primer fruto de esas negociaciones es el encargo a una comisión de expertos, presidida por el profesor García de Enterría, de un informe destinado a clarificar la negociación de los estatutos pendientes de tramitación, de fijar las vías de los que faltaban —todos deseaban acceder a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución— y de estructurar por ley el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Pérez-Llorca, el breve

El 2 de mayo de 1980 entró en Castellana, 3, José Pedro Pérez-Llorca. Un ministro que llega de rebote al ministerio —ya que pretendía una vicepresidencia— y deja muy poco rastro. La ausencia de criterios definidos, de una política autonómica concreta obligaba a moverse al ministro entre la indecisión y la improvisación. Miquel Roca afirma que Pérez-Llorca no hizo nada especial, pero tuvo la habilidad de aparecer como amigo de las comunidades autónomas.

Sin embargo, el ministerio, para las autonomías, que tenía una plantilla de cinco personas en tiempos de Clavero y hoy cuenta con quinientas, había progresado en algo: empezaba a constituirse un equipo de técnicos que buscaba la forma de ordenar el puzzle de las autonomías iniciado por Adolfo Suárez, que seguía tomando las decisiones en esa materia. En ese

Puede decirse que Administración Territorial empezó a llenarse de contenido real, de competencias, cuando en septiembre de 1980 Adolfo Suárez decidió incorporar a su equipo al último Gobierno a Martín Villa. El logró capitalizar parte de las decisiones en materia autonómica aunque aquel todavía se encargó de destacar los temas complicados en última instancia, como es el caso de los conciertos económicos y la policía autónoma de Euzkadi, que tendrían su visto bueno tras la visita que realizó a Euzkadi en diciembre. Made más lugar al ministerio, Martín Villa, con un poder y una autonomía de la que carecieron sus antecesoros, comenzó a arrancar competencias de algunos departamentos ministeriales que hasta entonces funcionaban como verdaderos rines de toros. Ebo le permitió firmar en octubre los primeros paquetes importantes de transferencias para Cataluña y Euzkadi.

El 24 de septiembre de 1980 Martín Villa firmó en el Senado la intención del Gobierno de igualar los techos autonómicos de todas las comunidades autónomas, "sea cuales fueran las vías de ac-

PERSONAL TRANSFERIDO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES PREAUTONÓMICOS (1 DE JULIO DE 1982)

Table with 2 columns: Community Name and Number of Personnel Transferred. Includes entries for Cataluña (24,259), Galicia (24,256), País Vasco (15,726), Andalucía (6,889), Castilla-La Mancha (6,774), Aragón (2,880), País Valencià (1,646), Euzkadi (1,466), Cantabria (1,000), Asturias (896), Canarias (806), Murcia (761), Baleares (563), País (3), Total (94,766).

El 40% de los funcionarios transferidos pertenecen al Ministerio de Economía.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

Table with 2 columns: Año and Presupuesto. Shows values for 1980 (1.623.083.000), 1981 (16.271.784.000), and 1982 (77.981.643.000).

En el año 1979, el Ministerio de Administración Territorial no tuvo presupuesto propio, por lo que su actividad se produjo a través de otros departamentos.

El mapa autonómico

En mayo el documento fue aprobado por UCD y PSOE. Ambos partidos celebraron una ronda de negociaciones, a las que asistieron AP y PCE —los representantes de CIU y PNV no fueron formalmente invitados a participar—. Destinados a plasmar en acuerdos el contenido del informe. Comisiones y alianzas, por motivos muy diversos, se descolgarán de los pactos autonómicos que se firmaron el 31 de julio de 1981. A partir de la existencia de dichos textos el Ministerio de Administración Territorial tenía ya, por primera vez, una línea de actuación político-administrativa perfectamente definida. En poco más de un año el departamento ha desarrollado una intensa actividad administrativa y legislativa.

Rafael Arias Salgado, que se hizo cargo del ministerio el 1 de diciembre de 1981, será el ejecutor de los pactos autonómicos y el continuador de la política autonómica de Martín Villa. En Castella-

## El 28 de octubre, elecciones legislativas

na, 3, tuvo que enfrentarse a catalanes y vascos, que le exigían el cumplimiento de pactos no escritos que aseguraban que su antecesor les había hecho (el canal de televisión autónoma, por ejemplo, en el caso vasco). La actuación de Arias Salgado, que llegó al ministerio con aureola de *suarista*, supuso una decepción para aquéllos. Tenía escrita la política que debía hacer y la cumplió a rajatabla.

El primer resultado de los pactos autonómicos fue la convocatoria de un referéndum de ratificación del estatuto andaluz, que coincidió el 20 de octubre de 1981 con las elecciones al Parlamento gallego. La previsión de los pactos autonómicos de que para febrero de 1983 deben estar ya aprobados los 19 estatutos que integran el mapa autonómico español lleva camino de cumplirse.

En la actualidad están pendientes únicamente de aprobación por el Pleno del Congreso y Senado los estatutos de Extremadura, Baleares y Castilla-León. Está también aprobada la fórmula de incorporación, con plazos, de Segovia a aquella comunidad autónoma. El estatuto de Madrid se encuentra en trámite de ponencia y, al igual que los anteriores, se espera que quede aprobado al inicio de la próxima legislatura. El mapa debe completarse con las fórmulas estatutarias para Ceuta y Melilla, de rango inferior a la autonomía provincial —de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria quinta de la Constitución—, que se recogen ya en proyectos en fase de elaboración.

En materia legislativa, el Ministerio de Administración Territorial ha elaborado también las LOTRACA y LOTRAVA, leyes competenciales para Canarias y Valencia que elevan sus techos autonómicos casi al mismo nivel que los estatutos tramitados por el artículo 151 de la Constitución. Ambas fueron aprobadas antes del verano.

Donde el nivel de cumplimiento de los pactos resulta más discutible es en materia de transferencias de funciones y servicios. Euskadi y Cataluña han recibido ya, en opinión del Ministerio de Administración Territorial, el 80% y 90% de las competencias previstas en sus estatutos. Portavoces autorizados de los gobiernos vasco y catalán rebajan esos porcentajes en 60% y 80%, respectivamente, añadiendo además que son niveles que prácticamente se habían alcanzado antes de que se firmaran los pactos autonómicos. En el resto de las comunidades, incluida Galicia, los porcentajes no superan el 30%.

El Ministerio de Administración Territorial, con fechas de 1 de enero y de 1 julio de 1982, firmó dos importantes paquetes de transferencias que afectan a todos los departamentos ministeriales y comunidades autónomas. En un informe elaborado en el primer aniversario de la firma de los pactos autonómicos, el PSOE señala que el balance de ordenación de las transferencias de servicios, con programa y calendario fijados, "no puede considerarse positivo, toda vez que la Administración no coordina las transferencias con el



La academia de la policía vasca, cuya primera promoción está a punto de salir a la calle, ha sido una de las más importantes realidades de la política autonómica. EFE

## CONSTITUCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1980-1982)

	Fecha entrada en vigor de los estatutos	Vía de tramitación
1. Cataluña	11 de enero 1980	Art. 151 de la Constitución
2. Euskadi	11 de enero 1980	Art. 151 de la Constitución
3. Galicia	27 de febrero 1980	Art. 151 de la Constitución
4. Andalucía	11 de enero 1982	Art. 151 de la Constitución
5. Cantabria (uniprovincial)	31 de enero 1982	Art. 143 de la Constitución
6. Asturias (uniprovincial)	31 de enero 1982	Art. 143 de la Constitución
7. La Rioja (uniprovincial)	9 de julio 1982	Art. 143 de la Constitución
8. Murcia (uniprovincial)	9 de julio 1982	Art. 143 de la Constitución
9. Comunidad Valenciana	10 de julio 1982	Art. 143 de la Constitución + la LOTRAVA
10. Canarias	16 de agosto 1982	Art. 143 de la Constitución + la LOTRACA
11. Navarra (uniprovincial)	16 de agosto 1982	Régimen especial
12. Castilla-La Mancha	17 de agosto 1982	Art. 143 de la Constitución
13. Aragón	5 de septiembre 1982	Art. 143 de la Constitución
Estatutos en fase de tramitación		
14. Castilla-León	Proyecto dictaminado en Comisión Constitucional del Congreso (7-6-1982)	Art. 143 de la Constitución
15. Baleares	Proyecto dictaminado en Comisión Constitucional del Congreso (18-6-1982)	Art. 143 de la Constitución
16. Extremadura	Proyecto dictaminado en Comisión Constitucional del Congreso (18-6-1982)	Art. 143 de la Constitución
17. Madrid	Proyecto en trámite de ponencia	Art. 144 de la Constitución
18. Ceuta	Borrador de estatuto en estudio	Art. 144 de la Constitución
19. Melilla	Borrador de estatuto en estudio	Art. 144 de la Constitución

rigor exigible; las demoras y retenciones de la Administración central son notables".

## Administración local: todavía sin ley básica

La carencia de un proyecto definido de política municipal por parte del Gobierno y el permanente pulso que desde las elecciones locales de 1979 han mantenido UCD y PSOE, que controla desde entonces la mayor parte de los ayuntamientos más importantes de España, ha impedido que la legislatura se haya cerrado con avances sustanciales en materia de Administración local. Y todo ello, o en gran parte, porque no ha sido posible que el Parlamento apruebe en esta legislatura la ley de Bases del Régimen Local. La norma viene a materializar la reforma del régimen local a través de los principios de autonomía de las entidades locales para la gestión de sus intereses, el carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones municipales y la suficiencia de las haciendas locales, consagrados por la Constitución española.

La legislación vigente aún hoy en materia de Administración local viene a ser un magma en el que

convergen la ley de Bases del Régimen Local, de julio de 1945, cuyo texto fue articulado y refundido en junio de 1955, y la ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975 —la última ley del régimen de Franco—. Normas obsoletas que corresponden a un modelo de Estado intervencionista y centralizado. El PSOE logró que el Tribunal Constitucional, en su primera sentencia, declarara inconstitucionales cerca de una docena de los artículos de aquellas normas.

Martín Villa se había comprometido a presentar la ley en las Cortes en diciembre de 1980, pero no remitió el texto al Congreso hasta mayo de 1981. Sin embargo, la mayor realización legislativa del Ministerio de Administración Territorial en materia de Administración local, pese al compromiso explícito que hicieron UCD y PSOE en sus pactos autonómicos para sacarla adelante, no ha llegado siquiera a debatirse en trámite de enmiendas. Las reuniones celebradas por ambos partidos a partir de noviembre de 1981 con el fin de alcanzar un pacto previo quedaron estancadas y uno y otro se reprochan la falta de interés en ver aprobada la norma.

Peor suerte ha corrido otra ley

complementaria de la anterior, la ley reguladora del Sistema Tributario Local, sobre financiación de las entidades locales, para cuya elaboración, según se establece en los pactos autonómicos, se constituyó una comisión mixta de expertos y representantes de UCD y PSOE que no llegó a ponerse de acuerdo sobre los principios que debían informar la ley. La *luna de miel* que vivieron centristas y socialistas en la época de los pactos había concluido y unos y otros estaban ya enzarzados en una pugna política de alto nivel (colza y OTAN, entre otros temas).

## Un centenar de normas complementarias

Víctima de la misma crisis fue también la ley de Financiación del Transporte Colectivo Urbano de Superficie, incluida en los pactos autonómicos, que quedó congelada en el trámite de comisión en diciembre de 1981. UCD ha acusado al PSOE de haber votado en contra de artículos en los que se habían incluido las enmiendas presentadas por los socialistas en la ponencia. El PSOE indicó que estaba a favor de la ley, pero que había votado en contra porque en los Presupuestos Generales del Esta-

do para 1982 no se había incluido la cantidad de casi 15.000 millones de pesetas para cubrir el déficit de los transportes públicos de superficie.

El vacío creado por la no aprobación de este cuerpo legislativo básico ha tratado de subsanarse desde el Ministerio de Administración Territorial con una intensa actividad del que son fruto un centenar de leyes menores, decretos-leyes y órdenes político-administrativas y financieras que han venido a crear un entramado legal, en cierto modo, de carácter provisional. Es en el terreno de la Administración local donde el ministerio tiene su mejor activo en la legislatura. Para ello ha debido luchar a brazo partido hasta casi el año 1981 para arrancar progresivamente del Ministerio del Interior las competencias de Administración local que aquél detentaba legalmente hasta 1979.

El Ministerio de Administración Territorial considera uno de sus más importantes logros legislativos el real decreto-ley de 16 de enero de 1981 (posteriormente convertido en ley de octubre de 1981) en el que se establecen medidas de supresión de controles del Estado sobre las entidades locales en materia de personal, presupuestos y régimen financiero. Como complemento, el real decreto-ley de 16 de octubre de 1981, por el que se refuerzan las competencias de los ayuntamientos en materia urbanística. En un informe del ministerio se reseña como una actuación importante en el capítulo financiero de la Administración local la atribución de carácter local a tributos hasta entonces estatales (contribución urbana, rústica y licencia fiscal del impuesto industrial), así como el incremento de la participación total en impuestos estatales y la apertura al crédito por entidades de ahorro distintas del Banco de Crédito Local de España.

El real decreto de 1 de febrero de 1982, que recoge normas para equiparar las cuantías de las diversas retribuciones básicas de los funcionarios de la Administración local con las establecidas para los funcionarios de la Administración civil del Estado, fue criticada por el PSOE, PCE, CC OO y UGT. Consideraron estas fuerzas que el decreto estaba destinado a gratificar a los secretarios de Administración local, cuerpo que UCD habría considerado como una clientela interesante.

Fuertes críticas de *electoralismo* ha recibido también el ambicioso sistema de planes provinciales, para la realización conjunta de obras provinciales entre el Estado y los ayuntamientos, a los que el ministerio ha destinado 173.139 millones de pesetas en el cuatrienio 1979-1982. Andalucía es la más beneficiada por los planes en este período (18.488 millones de pesetas), seguida por Castilla León (18.006 millones) y Galicia (16.906 millones). Las objeciones de los socialistas a los planes no se refieren a la cuantía, sino a la forma en que los han administrado los presidentes de diputación y gobernadores, prácticamente todo de UCD.