

I. VALORACION GENERAL

Eliseo Aja

A la hora de destacar los rasgos más sobresalientes del año, pueden distinguirse los que derivan de la actividad normal del Estado y de las Comunidades Autónomas (CCAA), y aquellos otros que resultan de iniciativas realizadas durante este año. Entre éstos destacan los «Pactos Autonómicos» firmados por el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular el 28 de febrero de 1992, que han tenido una primera concreción en la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE. Su importancia estriba en que responden a las peticiones de ampliación de competencias planteadas por estas CCAA desde hace años y, al mismo tiempo, permiten mejorar el funcionamiento general del Estado autonómico, lo que debería repercutir en beneficio de todas las CCAA y del propio sistema de las Autonomías. Sin embargo, la ampliación de competencias realizada no acaba de configurar un modelo autonómico coherente, y destaca incluso, con mayor relieve, las tareas pendientes.

Este tema, y varios más planteados con fuerza en 1992 son objeto de un estudio monográfico en la Segunda parte del Informe, pero no podían dejar de mencionarse en esta primera valoración, junto a las características de la actividad ordinaria del Estado y de las CCAA, que se recogen aquí como resultado del debate de todos los autores.

Notas destacadas de la actividad del Estado

En 1992 varias leyes del Estado tienen un significado relevante para el sistema autonómico. Además de la ya citada Ley Orgánica 9/1992, sobre la que volveremos, se han aprobado otras dos leyes que inciden directamente en el funcionamiento del Estado autonómico. La Ley 10/1992, sobre la reforma urgente del sistema procesal, incide de forma decisiva en el carácter de los Tribunales Superiores de Justicia, convirtiéndoles —como exigen la Constitución y los Estatutos de Autonomía— en los intérpretes supremos del Derecho de la respectiva Comunidad Autónoma por las previsiones que contiene sobre las Salas de lo Contencioso-administrativo.

La Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, presenta dos planos diferentes

del máximo interés; por una parte, contiene en su Título I la regulación de los convenios y de las Conferencias Sectoriales y en general del régimen jurídico de la colaboración entre el Estado y las CCAA que viene a cubrir, parcialmente, la laguna existente en la regulación de las relaciones entre el Estado y las CCAA. Por otra parte, la Ley 30/92 desarrolla el difícil punto 18 del artículo 149.1 CE, estableciendo caracteres comunes para el funcionamiento de todas las Administraciones Públicas.

Aunque pueda discutirse algún precepto concreto, en general su contenido es respetuoso con el principio autonómico, pero las normas básicas que contiene plantean de forma radical un problema mal resuelto en nuestro sistema autonómico, la adaptación de las leyes autonómicas a una nueva ley básica del Estado cuando ésta contiene regulaciones contrarias a las leyes previas de las CCAA.

Casi todas las Comunidades Autónomas poseen leyes reguladoras del régimen jurídico de sus Administraciones, que en buena medida resultan contrarias a las normas básicas contenidas en la nueva ley. Entrada ésta en vigor, ¿qué pasa con las leyes autonómicas contrarias? Lo ideal hubiera sido que la vigencia de la ley estatal se hubiera retardado un plazo prudente para permitir a las CCAA adaptar a ella sus leyes, como sucede en el sistema federal austriaco, después del cual el Gobierno central podría recurrir las leyes de las CCAA no adaptadas por ser contrarias a la ley básica. Pero no se ha hecho así, y si las CCAA no modifican pronto sus leyes para adaptarse a la norma básica estatal, los jueces y tribunales ordinarios se pueden encontrar con dos normas contradictorias para aplicar a la solución de un caso concreto, una básica del Estado y una autonómica de desarrollo, aprobada con anterioridad. El conflicto de leyes no puede resolverse por la derogación en virtud del criterio temporal, porque se mueven en ordenamientos distintos, ni tampoco debería ser de aplicación directa de la ley básica, como regla general. ¿Sería este el supuesto de aplicación de la cláusula de prevalencia, como norma de conflicto, en el sentido apuntado por el profesor Tornos el año pasado? Esta ley plantea el problema de la colisión entre leyes básicas del Estado y de desarrollo de las CCAA de forma urgente y casi general, pero en realidad la relación entre la ley básica posterior y las leyes autonómicas anteriores constituye una cuestión mucho más general, poco estudiada, que probablemente debería orientarse en una línea semejante a la existente en Austria.

Los convenios realizados y los órganos de colaboración creados por el Estado y las CCAA presentan características de continuidad respecto a los años anteriores, pero cada vez se consolida más la «especialización» de los convenios, que se encuadran principalmente en los servicios sociales, en los que el Estado carece *prima facie* de título competencial pero aporta una financiación interesante para las CCAA, y en la realización conjunta de grandes obras públicas, además de objetos típicos de interés bilateral.

Además, por esta misma especialización, el contenido financiero de los convenios adquiere cada vez mayor importancia.

De todas formas, la gran novedad en materia convencional se encuentra en la regulación, ya citada, contenida en la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que merece por ello un estudio monográfico en la Segunda parte. Las Conferencias Sectoriales y los convenios entre el Estado y las CCAA, no previstos por la Constitución, se están convirtiendo en los pilares de la colaboración en el Estado autonómico, pero hasta ahora carecían prácticamente de regulación. Aunque tampoco esta Ley resuelve todos los problemas, constituye un paso adelante importante.

Reflexiones sobre la actividad de las Comunidades Autónomas

El funcionamiento de las instituciones de las CCAA presenta rasgos comunes a los años anteriores, y se trata ahora de destacar únicamente aquéllos que adquieren mayor intensidad en 1992. En esta línea surgen reflexiones muy heterogéneas.

Uno de los rasgos más constantes de los Parlamentos es la viveza de las iniciativas y de los debates en las Cámaras donde existe una mayoría parlamentaria precaria (se presentan, y aceptan, proposiciones de ley, se controla efectivamente al Gobierno, se crean Comisiones de investigación, e incluso se modifican partes notables del proyecto de ley de presupuestos), como hemos visto este año en Madrid, Navarra o Aragón, entre otras CCAA. Pero en cambio, los Parlamentos llevan una vida lánguida en aquellas CCAA cuyos Gobiernos poseen mayoría absoluta o gozan del apoyo de una sólida coalición.

Si la situación se examina únicamente desde el punto de vista partidista, puede parecer natural, e incluso puede extrañar la observación. Pero si se analiza desde la funcionalidad del conjunto de las instituciones, ha de considerarse anómala, y perjudicial para la democracia representativa. Porque justamente allí donde existe mayoría absoluta del Gobierno se hace más precisa la actividad controladora del Parlamento, y donde los Gobiernos son más débiles debieran existir mecanismos que garanticen la gobernabilidad, mientras el Ejecutivo no sea sustituido. Lo contrario significa actuar con los parámetros de la III República Francesa o de la actual italiana, que han sido claramente superados por el sistema institucional de las CCAA configurado por el art. 152 CE y por los Estatutos.

En la Administración de la mayoría de las CCAA continúa el crecimiento de la Administración periférica y paralela, que está alcanzando unas proporciones preocupantes, como se detalla en el comentario específico, realizado por el profesor Font i Llovet, y ello aún antes de procederse a la nueva ampliación de competencias y a los correspondientes trasposos de

servicios. Ciertamente hoy está en primer plano la reforma de la Administración central del Estado, como luego se explica, pero inmediatamente después se cuestionará las dimensiones que durante estos años han adquirido las Administraciones autonómicas.

Parece que estos últimos años el sistema político general tiene su mayor debilidad en la corrupción y el oportunismo político, como «transfuguismo» o con otras variantes, y que el resultado es el abstencionismo electoral y, más en general, la desconfianza de los ciudadanos respecto a los políticos. Estos vicios no están ausentes del nivel autonómico, como ha divulgado la prensa en algunos casos muy precisos, pero las CCAA tienen la ventaja de poseer menor dimensión institucional y mayor inmediatez respecto a los ciudadanos. Sería deseable que las instituciones autonómicas experimentaran remedios eficaces contra aquellos defectos, que incluso podrían servir posteriormente de modelo a las instituciones centrales. Esta labor de búsqueda urgente de soluciones y experimentación por las instituciones autonómicas es una de las ventajas que poseen los Estados compuestos respecto a los unitarios. De hecho, existe ya alguna iniciativa autonómica que convendría profundizar y divulgar.

La actividad jurisdiccional

El número de los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, planteados ante el Tribunal Constitucional, experimentaron en 1991 una disminución muy notable que se ha mantenido en 1992. Como ya apuntábamos el año pasado, son varias las causas del descenso de la conflictividad, pero este año destaca aún más el acuerdo entre las respectivas instancias jurídicas superiores de los Gobiernos central y autonómicos, que se traducen en desistimientos (retirada de un conflicto iniciado) y allanamientos (aceptación de las posiciones de la otra parte en el conflicto). El propio Tribunal Constitucional ha adoptado una posición activa en esta línea, y así, tras dictar una Sentencia que resuelve un conflicto de competencias, invita al Gobierno y a las CCAA a considerar la retirada de todos los demás conflictos parecidos que se encuentran pendientes. Ambos factores han producido una llamativa disminución del número de conflictos competenciales pendientes de sentencia, casi 100 menos que el año pasado, lo que a medio plazo debe repercutir en la reducción del retraso actual (hasta 6 y 7 años en ocasiones), entre el planteamiento del conflicto y su resolución por el Tribunal Constitucional.

Al mismo efecto contribuirá el número elevado de Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante el año, cuyo ritmo parece haberse incrementado incluso desde la última renovación de Magistrados y la nueva Presidencia. Sin dejar de expresar el temor de que el aumento del número de Sentencias pueda suponer una disminución de la calidad de la

jurisprudencia constitucional, también este año debemos constatar algunas Sentencias muy positivas, principalmente la STC 76/1992, que continúa la depuración del régimen de las subvenciones, ahora sobre los fondos europeos, (FEOGA), la STC 204/1992, sobre la función del Consejo de Estado en los reglamentos autonómicos y la STC 76/1992, que exige una conexión más estrecha de las regulaciones tradicionalmente contenidas en las disposiciones adicionales de las Leyes de Presupuestos con la materia específica de los mismos (se le dedica un tema monográfico).

La gran importancia que desempeña el Tribunal Constitucional en el correcto funcionamiento del sistema autonómico debe impulsar una constante revisión de su actuación, para conseguir la mayor perfección posible, y en esta línea surgen cuestiones muy diferentes, de las que ahora sólo apuntamos tres.

Una de las razones de la disminución de los conflictos es la ausencia total de su planteamiento por el País Vasco, parece que por su rechazo al propio Tribunal. Ciertamente en los dos últimos años el Gobierno vasco no ha planteado ningún conflicto de competencias, en clara ruptura con su práctica anterior; pueden existir razones muy diferentes que lo explique (el Gobierno de coalición, por ejemplo), pero si fuera cierto, como a veces se dice, que se debe a la disconformidad radical con el Tribunal Constitucional, debería buscarse alguna solución, porque no se puede ser insensible a la deslegitimación de la Justicia Constitucional sin arriesgar su futuro.

Una cuestión muy diferente es el progresivo planteamiento de conflictos de competencias mediante cuestiones de inconstitucionalidad, que no resulta un procedimiento adecuado, al menos a primera vista. La importante decisión sobre el Consejo de Estado, que contiene la STC 204/1992, ha llegado por esta vía, pero tanto el año pasado como el presente pueden localizarse varias Sentencias que en la práctica resuelven conflictos competenciales planteadas por este procedimiento.

Continúan dictándose demasiadas sentencias interpretativas, que dificultan, como se ha comentado en anteriores ocasiones, la claridad de la distribución de competencias, y más en general se producen algunas sentencias cuyo resultado es perturbador, por su ambigüedad, para la actuación eficaz de los poderes públicos. Posiblemente estas observaciones requerirían mayor detalle, y lo tendrán en el futuro, pero se realizan justamente desde la mayor consideración por la función del Alto Tribunal en el Estado autonómico.

La creciente importancia de la Comunidad Europea para las Comunidades Autónomas

La previsión del Tratado de Maastricht para formar el Comité de las

Regiones no ha avanzado, por las propias dificultades del Tratado, y tampoco ha madurado el reparto de los 21 puestos que corresponderán a España, continuando las diferencias de criterios para su reparto entre las Comunidades Autónomas y los municipios.

Al margen de esto, la Comunidad Europea va adquiriendo una dimensión cada vez más importante para las CCAA, en diferentes sentidos. El Estado ha realizado una trasposición muy notable de directivas europeas y de forma paralela las CCAA dedican cada vez más atención a las normas comunitarias y a su desarrollo en el ámbito propio.

La participación de las CCAA en la fase descendente de las normas comunitarias, en su aplicación, se encuentra cada vez más consolidada, gracias en parte a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este año la STC 79/1992, de 28 de mayo, ya citada, contiene una doctrina muy importante sobre las subvenciones comunitarias a las CCAA, que les atribuye una intervención directa, desautorizando la intermediación estatal, cuando la competencia corresponde a las autonomías. La práctica desaparición del SENPA anunciada por el Ministerio de Administraciones Públicas es una consecuencia lógica y positiva.

Quedan mayores dudas en la fase ascendente, en la participación de las CCAA en la toma de decisiones comunitarias que formalmente corresponde al Estado, pero también en este aspecto debe valorarse positivamente la potenciación de la Conferencia para Asuntos Europeos que auna las tareas de la Secretaría de Estado para los Asuntos Europeos, la Secretaría de Estado de Administraciones Territoriales y de todas las CCAA. Aunque surgió como una Conferencia Sectorial, este órgano se ha reforzado y presenta vocación de coordinar a todas las demás Conferencias Sectoriales cuando sus decisiones afecten temas comunitarios. La creación de un órgano de trabajo formado por Directores Generales, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, ratifica la impresión de que puede desempeñar una función eficaz para la participación de las CCAA en las políticas comunitarias. Sobre este tema valdrá la pena tener en cuenta la reforma reciente de la Constitución alemana que se resume en el siguiente apartado.

En una vertiente más política, cabe valorar también positivamente el protagonismo de políticos españoles en la dirección de organismos europeos, como la presidencia del ARE, que acabó disputándose entre los Presidentes de Cataluña y Galicia, señores Pujol y Fraga, con una victoria clara del primero, o la elección del Alcalde de Barcelona Pasqual Maragall como Presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

La reforma de la Constitución alemana para asegurar la participación de los Länder en los asuntos europeos

Por Ley de 21 de diciembre de 1992, aprobada por el *Bundestag* con el asentimiento del *Bundesrat*, se reformó la Ley Fundamental de Bonn (LF), añadiendo un nuevo art. 23 y modificando los art. 24, 28, 45, 50, 52, 88 y 115e. La reforma de la LF tiene como objetivo principal adaptar el régimen constitucional a las exigencias, presentes y del futuro inmediato, de la construcción europea, tal y como se desprenden del Tratado de la Unión Europea, especialmente en lo relativo al trasvase de poderes soberanos a la Unión, la salvaguardia de los derechos fundamentales reconocidos por la LF y el ejercicio del sufragio, activo y pasivo, en las elecciones locales por parte de los ciudadanos de los otros Estados miembros de la Unión.

En particular, la reforma introduce algunas reglas para asegurar y reforzar la participación de los *Länder* en los asuntos europeos, cuando resulten afectadas sus competencias e intereses, así como también para asegurar la participación del Parlamento federal en los mismos. En la reforma se manifiesta una clara voluntad de no dejar el proceso de construcción europea y la decisión sobre los asuntos europeos exclusivamente en manos del Gobierno Federal, y para ello se arbitran estos mecanismos de participación de los otros poderes. En ambos casos, su concreta determinación se remite a una ley posterior, que a finales de febrero de 1993 se encontraba en fase final de tramitación (ley sobre la colaboración entre la Federación y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea, y ley sobre la información y participación del *Bundestag* en los asuntos de la Unión Europea).

En cuanto a los *Länder*, se establece el principio de su participación a través del *Bundesrat*, que sale aún más reforzado (art. 23.2 y art. 50) como Senado federal. En esta Cámara, además, se prevé la creación de una Comisión específica para Asuntos Europeos (Cámara específica), cuyas decisiones valen como decisiones del propio *Bundesrat* (art. 52.3a). Se establece la necesidad de que el Gobierno Federal deba tomar en consideración la posición del *Bundesrat*, con efectos diversos, cuando resulten afectados intereses de los *Länder* (y no sólo competencias, en sentido estricto). El punto más alto de exigencia de participación se alcanza cuando se dispone que en el caso de que resulten afectadas competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, la Federación debe delegar los derechos que le incumben como miembro de la Unión Europea a un representante de los *Länder*, designado por el *Bundesrat* (art. 23.6).

El proyecto de Ley de colaboración entre la Federación y los *Länder* concreta los mecanismos de participación previstos en general en la Ley de reforma de la LF, entre los que cabe destacar :

1) La obligación de información del Gobierno Federal al *Bundesrat* (art. 2 y 3). 2) La participación de representantes de los *Länder*, designados por

el *Bundesrat*, en las delegaciones alemanas en la Unión Europea (art. 4, 6). En algunos casos (competencias legislativas exclusivas de los *Länder*), la dirección de estas delegaciones debe corresponder a un representante de los *Länder*, designado por el *Bundesrat* (art. 6.2). 3) La fijación de procedimientos para resolver la contraposición de posturas del Gobierno central y los *Länder*, vía *Bundesrat*, que en algunos casos llega a la exigencia de alcanzar un acuerdo, mediante sucesivas consultas, pudiendo incluso prevalecer, en el supuesto de desacuerdo definitivo, la posición del *Bundesrat* (art. 5). 4) El ejercicio de los procedimientos judiciales de reclamación ante el Tribunal de Justicia de la Unión a instancia de los *Länder* (art. 7). 5) El establecimiento de relaciones directas de los *Länder* con instituciones y órganos de la Unión Europea, en asuntos de su competencia (art. 8). 6) La necesidad de acordar mediante convenio los mecanismos concretos de intercambio de información (art. 9 y 13). 7) El reconocimiento del principio de extender la participación a los municipios y comarcas, con remisión a legislación de los *Länder*.

Elecciones en Cataluña

Las cuartas elecciones al Parlamento de Cataluña presentan dos rasgos muy destacados: la estabilidad de las opciones políticas y el incremento de la abstención.

La abstención en las elecciones autonómicas de Cataluña ha aumentado en 5 puntos, de forma que Cataluña es, en este momento, la más abstencionista de todas las Comunidades Autónomas. Pero quizás sea sólo un paso más del proceso de descontento político de la población y los siguientes comicios autonómicos vuelvan a batir el récord. O quizás, la abstención responda a causas específicas propias, como puede ser la seguridad de las expectativas respecto a los resultados o el escaso entusiasmo suscitado por la actividad del Parlamento. En ambos casos resulta preocupante; un punto de partida para la reflexión puede verse en el análisis de las elecciones, realizado por el profesor Pallarés, al final de la Primera parte.

Los diversos partidos políticos obtienen unos resultados prácticamente iguales a las elecciones anteriores, con renovada mayoría absoluta de *Convergència i Unió*. Pero la repetición de resultados es aún más llamativa porque en lo esencial se corresponden con las dos elecciones anteriores, en 1984 y 1988. Como novedad política aparece la opción netamente independentista de *Esquerra Republicana*, que incrementa sus votos (alcanza el 8%), pero queda muy lejos de *Convergència* y de los socialistas, siempre segunda opción en las autonómicas. Se produce la desaparición parlamentaria del *Centro Democrático y Social*.

La ampliación del competencias de las CCAA del 143

Como ya se ha dicho, la primera consecuencia de los Pactos Autonómicos ha sido la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de competencias a las CCAA del 143 CE, que constituye la decisión más importante del año desde el punto de vista autonómico.

En primer lugar, porque era un tema pendiente desde hacía varios años; varias CCAA habían llegado incluso a aprobar la reforma de sus Estatutos en el Parlamento propio y presentarlos posteriormente a las Cortes, para conseguir la ampliación de competencias. Efectivamente, el art. 148.2 CE permite que las diez CCAA con menores competencias las ampliaran transcurridos 5 años desde la aprobación de sus Estatutos, y éstos han pasado con creces.

En segundo lugar, porque se ha realizado por un procedimiento que no convence del todo a nadie, pero puede acabar satisfaciendo a todos. Se ha optado por sumar las dos opciones que se barajaban, la Ley Orgánica de Transferencias del 150.2 CE (defendida por el Gobierno), como primer paso, y la reforma de los Estatutos (defendida por las CCAA de mayoría política diferente), inmediatamente después. En todo caso, se ha hecho con el acuerdo del PSOE y del PP, que tienen no sólo mayoría muy notable en las Cortes sino también en los Parlamentos de las diez CCAA afectadas. Aunque el consenso podría haber sido más amplio, no puede dejar de destacarse el acuerdo alcanzado entre los dos partidos principales en medio de las tensiones de tipo preelectoral que les vienen enfrentando.

También el contenido presenta elementos positivos y negativos, aunque acaben predominando los primeros. En primer lugar, sólo comprende competencias, sin reformar las instituciones, pese a que sería muy razonable la supresión de las restricciones de la actividad parlamentaria, precisamente ahora que la ampliación de competencias generará mayor actividad de los Gobiernos; en segundo lugar, el resultado es una aproximación notable a las competencias de las CCAA del 151 CE, pero no se produce la igualación, no sólo por dejar al margen la competencia de sanidad (por su complejidad), sino por la diferencia, total o parcial, en otras materias, que se analizan con mayor atención en el estudio monográfico de la Segunda parte. En cambio, resulta positiva la operación de homogeneizar títulos competenciales cuando eran diferentes entre los Estatutos, sin razón objetiva.

También llama la atención las condiciones que introduce la LO para delimitar el ejercicio de las competencias, después de distinguir entre titularidad y ejercicio. Son discutibles en sí mismas, por la prohibición de leyes interpretativas que estableció la STC 76/1983, de 5 de agosto; además, resultan muy discutibles en algún caso; pero sobre todo, parecen poco

operativas, porque si pueden legitimarse en una Ley Orgánica de Transferencias difícilmente podrán incorporarse a los Estatutos de Autonomía, y la reforma de éstos se anuncia como inmediata; lo cual a su vez, resta importancia al tema.

Pero la valoración positiva deriva sobre todo de la nueva dinámica que abre la ampliación competencial. La *igualación relativa* de competencias entre todas las CCAA debe producir mejoras del ordenamiento jurídico, especialmente en las leyes básicas (que ahora pueden ser desarrolladas por todas las CCAA y deberían reducirse a regular los principios generales de las respectivas materias), y en la reducción de la aplicación de la cláusula de supletoriedad de la legislación del Estado (que pierde la justificación de su frecuente uso por la posibilidad de legislar de las propias CCAA). Estos cambios no serán automáticos; dependerán de las Cortes, de los propios Parlamentos autonómicos y especialmente del Tribunal Constitucional, que ahora puede introducir una interpretación más de acuerdo con el 149.1 CE, las competencias del Estado, como único límite de las competencias autonómicas.

La relativa igualación de la Ley Orgánica y la posterior reforma de los Estatutos tiene también la virtud de poner en primer plano otras disfuncionalidades del sistema autonómico, y plantea como desafío inmediato la reforma de la Administración central. De hecho, ya este año se han acometido las primeras medidas de supresión de órganos periféricos, como consecuencia de Sentencias constitucionales, pero la verdadera reforma administrativa requiere una planificación muy superior, con el objetivo de conseguir una simplificación y racionalización de las Administraciones. También aparecen como nuevos retos la mejora del sistema de relaciones entre las CCAA y el Estado, el perfeccionamiento técnico de los ordenamientos jurídicos (18 ordenamientos diferentes, que descuiden los aspectos técnicos llegan a crear problemas a los jueces y a los ciudadanos), y la funcionalidad de las propias instituciones autonómicas, así como las relaciones con los entes locales, todo ello en la vía de profundizar las ventajas del Estado autonómico desde el punto de vista de los servicios que reciben los ciudadanos.

En el artículo monográfico dedicado a la ampliación de competencias se aborda con mayores matices la valoración de la Ley Orgánica de Transferencias y algunos problemas previsibles en el período posterior, como los trasposos de servicios (convendría aprender de los errores de la primera fase, para evitarlos) y la reforma de los Estatutos.

La reforma de los Estatutos de Autonomía

Los Pactos Autonómicos de febrero de 1992 contienen el compromiso del PSOE y del PP de apoyar en los Parlamentos de las CCAA y en las Cortes la reforma de los Estatutos de Autonomía para incorporar a los

mismos las competencias transferidas mediante la Ley Orgánica 9/1992 de Transferencias, así como las que fueron transferidas a Canarias y la Comunidad Valenciana por sendas Leyes Orgánicas prácticamente al mismo tiempo que se aprobaron sus Estatutos.

Existen pues dos procesos de reforma de los Estatutos en marcha, con algunos aspectos comunes y otros diferentes.

La reforma de los Estatutos de Canarias y la Comunidad Valenciana para incorporar como propias las competencias que les transfirieron la LOTRACA y la LOTRAVA podría parecer el modelo para las diez CCAA que ahora han recibido los traspasos, pero lo es sólo hasta cierto punto por la inmediatez entre transferencia y reforma estatutaria que se da ahora y no existió en la Comunidad Valenciana y Canarias.

La experiencia nos muestra que las dos CCAA han ejercido sus competencias transferidas exactamente igual que las CCAA del 151 que las tenían como propias; es decir, que la naturaleza de transferidas y los controles adicionales carecen de significado, cuestión no difícil de imaginar, pero bastante inútil hoy por todo el tiempo transcurrido entre la transferencia y la reforma del Estatuto. Frente a esta operación la situación de Canarias y de la Comunidad Valencia es muy diferente.

La Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA) otorgaba exactamente las mismas competencias de las CCAA del 151 CE y por tanto la reforma del Estatuto es muy sencilla: basta derogar la LOTRAVA e incorporar su contenido al Estatuto, que ya lo preveía como competencias «diferidas». De hecho, las Cortes Valencianas ya lo han realizado y han presentado a las Cortes Generales la proposición de reforma.

En cambio la Ley Orgánica de Transferencias a Canarias (LOTRACA) produjo algunas diferencias competenciales con las CCAA del 151 CE, por la redacción del Estatuto, pero sobre todo los problemas y las fuerzas políticas actuales de Canarias son muy diferentes a las que existían hace unos años. Canarias es la única CA donde la suma de parlamentarios socialistas y populares no alcanza la mayoría suficiente para reformar el Estatuto. De hecho, se ha iniciado una dinámica bastante diferente, y una Comisión del Parlamento canario está preparando una reforma del Estatuto que tiene poco que ver con la dinámica de las otras once CCAA, tanto por los temas planteados como por las fuerzas políticas que los defienden.

Probablemente, los Parlamentos autonómicos de las diez CCAA afectadas por la Ley Orgánica de Transferencias, aprobarán sin demasiados problemas la reforma de los Estatutos, salvo algún debate más fuerte en las CCAA con gobierno no socialista que ya había propuesto la reforma estatutaria, pero en cambio su posterior tramitación en las Cortes plantea algunos problemas. Ni el Congreso ni el Senado tienen los Reglamentos preparados para el procedimiento de reforma, y deberán reformarlos o dictar

una norma supletoria de la Presidencia de la Cámara, como ya se hizo para la reforma de Estatutos en 1991 (para celebrar todas las elecciones el cuarto domingo de mayo).

Los problemas, seguramente menores en la práctica, se encuentran en el procedimiento legislativo que se establezca para la reforma. Los Estatutos de Autonomía no son una Ley Orgánica más, sino la «norma institucional básica» (como la Constitución) de cada Comunidad Autónoma, y sin negar a las Cortes su potestad de enmienda tampoco puede aceptarse que éstas acaben aprobándose si los Parlamentos de las CCAA no comparten el criterio. En síntesis, la reforma de los Estatutos debe contemplar el acuerdo tanto del Parlamento que lo propone como de las Cortes, sin que sea suficiente la voluntad de una sola de las partes. Probablemente el sistema de reforma previsto en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, único que regula el tema, sea un buen modelo, combinado con una Comisión mixta informal para alcanzar un acuerdo en caso de que se aprueben textos diferentes, lo que seguramente no sucederá en once CCAA, pero puede ocurrir en Canarias.

La propuesta de «Administración única» del Presidente de Galicia y la conveniencia de acabar todos los traspasos pendientes a las CCAA del 151 CE

La presentación inicial de la idea de Administración única por el Presidente de Galicia, Sr. Fraga, a principios del año pasado en la conferencia de la Universidad Carlos III y posteriormente en la prensa dió una impresión diferente al contenido final del Informe publicado por la Junta de Galicia en diciembre de 1992, probablemente porque las primeras aparecieron inmediatamente después de los Pactos Autonómicos, que se referían sólo a las CCAA del 143 CE, y la propuesta de Fraga reabría la polémica sobre las CCAA del 151 CE, y porque su presentación inicial sobre el recurso a la vía del artículo 150.2 CE produjo cierto desconcierto. En lo esencial el Informe definitivo de la Junta gallega contiene un listado de transferencias que la CA solicita al Estado, bastante parecida en su metodología a la presentada por el Gobierno vasco en un Informe sobre transferencias pendientes, publicado unos meses antes, si bien el gallego está precedido por una teoría del Estado autonómico que despeja cualquier duda sobre la legitimidad de la propuesta y está acompañado de un amplio anexo documental.

El repaso de las transferencias deseables, sistematizada por Ministerios, se concreta en algunos casos con la petición de realización de un traspaso pendiente, mediante Real Decreto, y en otros casos mediante Ley Orgánica de Transferencia, que a su vez tiene dos explicaciones diferentes, bien porque el Estatuto de Galicia no asumió la competencia, pudiendo hacerlo, o bien

porque sería preferible trasladar la competencia hoy estatal a la CA, para evitar duplicidad de actuaciones y conseguir mayor eficacia. En bastantes ocasiones se plantea al mismo tiempo la firma de un convenio o el establecimiento de procedimientos de coordinación con el Estado.

La mayor parte de las transferencias que se solicitan resulta muy razonable, y podrían realizarse por Real Decreto, sin necesidad de acudir a la Ley Orgánica del 150.2 CE. También en el informe del Gobierno vasco se observan reivindicaciones de traspasos muy sensatas, que no se acaba de entender por qué aún están pendientes, si bien otras, que no aparecen en el informe gallego, plantean problemas adicionales respecto a la legislación estatal e incluso a la interpretación constitucional.

Cuando se haya finalizado la ampliación de competencias examinada a las CCAA del 143, completada inmediatamente con los correspondientes traspasos de servicios, convendría realizar un balance general de la distribución de competencias, examinando muy concretamente las diferencias que persisten entre CCAA sin demasiada justificación, y directamente los traspasos de competencias pendientes desde hace años, incluidas aquéllas que presentan una valoración diferente entre el Estado y las CCAA que las solicitan. Debería incluso encontrarse una solución, probablemente negociada o arbitral, para dejar claro si la falta de traspaso obedece a que el Estado considera que la competencia es suya, o por el contrario se trata de falta de diligencia administrativa o de falta de imaginación para encontrar una solución adecuada. Pero debe cerrarse lo antes posible la polémica sobre los traspasos pendientes, para derivar la posición de las CCAA hacia el ejercicio más eficaz de las competencias que poseen.

Ciertamente una mejora de la distribución competencial por la realización de los traspasos pendientes contribuye a la racionalización de las Administraciones, y en este sentido la propuesta gallega es positiva, pero en sí misma no supone un gran avance respecto al tema central que suscita el rótulo de «Administración única», que parece invocar una sensible reforma de todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómicas y locales) para rentabilizar la actividad de cada una, ahorrar recursos y simplificar sus relaciones con los ciudadanos. Parece más bien que tal propuesta, probablemente en la dirección del federalismo de ejecución, está aún por madurar.

La polémica sobre el sistema de financiación y la cesión del 15% del IRPF

La sustitución del actual sistema de financiación de las CCAA por otro que incorpore la cesión del Estado a las CCAA de una parte del IRPF, una mayor autonomía de la gestión y la participación en la dirección de la Agencia Tributaria, así como la definición de un nivel mínimo de prestación de los servicios en todas las CCAA, como principales novedades, fue contemplada

por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a principios de año con el compromiso de presentar los informes técnicos necesarios a mediados de 1992, para proceder a la aprobación de las alternativas que resultaran preferibles antes del 1 de enero de 1993.

El acuerdo no sólo ha dejado de cumplirse en la fecha prevista, sino que los últimos meses del año han dado paso a una polémica cada vez más radicalizada sobre las ventajas e inconvenientes de la cesión de parte del IRPF, que se está planteando en los peores términos posibles, como enfrentamiento entre CCAA pobres y ricas, o solidarias y egoistas.

En la Segunda parte el profesor Ruiz-Huerta realiza un excelente resumen de las diferentes alternativas, pero sus términos técnicos, imprescindibles, no deben ocultar su dimensión política, y la conveniencia en primer lugar de consensuar la solución más idónea, y de cumplir, en segundo lugar, los plazos asumidos por todas las partes, a riesgo de alimentar polémicas que, en términos como los actuales, representan beneficios electorales, o de popularidad, inmediatos para las partes más radicales, y perjuicios difíciles de compensar para el conjunto del sistema autonómico.

La reforma del Reglamento del Senado

Este año no deberíamos ocuparnos de la reforma del Senado, porque la negociación entre los Grupos parlamentarios no prosperó a lo largo de 1992, pero la situación ha cambiado en la primera semana de febrero de 1993, en que un texto aprobado por los grupos Socialista, de Convergència i Unió, de Senadores Nacionalistas Vascos y Mixto, sin el acuerdo del Partido Popular, se entregó en la Cámara como proposición de reforma del Reglamento.

La reforma consiste en la creación de una Comisión General de las Comunidades Autónomas, con doble número de miembros que las demás Comisiones, y con funciones especialmente relacionadas con las CCAA. Pero a diferencia de las propuestas iniciales, los miembros de la Comisión son nombrados por los Grupos parlamentarios y los senadores designados por los Parlamentos autonómicos «podrán asistir» e intervenir en las sesiones de la Comisión, igual que la representación del Gobierno central y de los Gobiernos autonómicos. Una vez al año, la Comisión celebrará una sesión dedicada a efectuar un balance del Estado autonómico, en la que podrán utilizarse las lenguas que sean oficiales en alguna CA.

Ciertamente la conversión del Senado en Cámara de las CCAA, por la vía de la reforma del reglamento parlamentario, precisa más el cambio de dinámica política que la modificación legal, pero realizarla manteniendo el nombramiento de los senadores de esta Comisión en manos de los Grupos parlamentarios generales parece reducir el alcance de la reforma que se ha estado discutiendo durante los últimos años. La proposición de reforma debe

ser aún tramitada por el Senado, y la inmediatez de las elecciones generales, así como la falta de acuerdo del Grupo popular dificulta augurar un destino positivo a la iniciativa.

Si la reforma reglamentaria no es ambiciosa (el proyecto actual no lo es) y se realiza pronto, seguramente se acabará imponiendo la idea de que la conversión del Senado en Cámara de las Autonomías precisa la reforma constitucional. Alternativa perfectamente legítima y realizable, pero que exigirá algunos esfuerzos para alcanzar el consenso sobre el tipo de Senado, que podrían haberse facilitado por una práctica preliminar surgida de la reforma del Reglamento.

La Olimpiada, la Expo y la cultura política del pacto

La realización de los Juegos Olímpicos en Barcelona y de la Exposición Mundial de Sevilla merecen por sí mismas múltiples comentarios, algunos muy ligados al sistema autonómico. Por ejemplo, limitándonos a la Olimpiada, podríamos destacar la difusión de la lengua y de la cultura catalanas, pero también la normalización de símbolos de España y de las CCAA, como puede reflejar la imagen del *Camp Nou* lleno de banderas de España y de los atletas triunfadores enarbolando a la vez la bandera española y de su respectiva CA.

Quizás lo más positivo de ambos acontecimientos (junto a la eficacia de su organización y la mejora de infraestructuras que han supuesto) haya sido la colaboración entre instituciones estatales, autonómicas y locales y su capacidad para integrar a las demás CCAA. En Sevilla mediante los pabellones de las CCAA y la asistencia sistemática de los Presidentes autonómicos y en la Olimpiada por el recorrido de la antorcha por toda España. Así todo, han aparecido críticas posteriores de responsables de otras CCAA a los beneficios que han supuesto para Cataluña y Andalucía, que se consideran discriminatorios para las demás.

Estas experiencias deberían impulsar al Estado y a las CCAA a elaborar una filosofía sobre las grandes decisiones que afectan principalmente a una o varias CCAA en particular (como en la continuación del AVE hasta Francia o en el Plan Hidrológico). Aunque estas decisiones sean competencia del Estado, y éste aporte la mayoría de los recursos financieros, si no existe un diálogo previo con las CCAA que puedan sentirse preteridas, se producirán múltiples obstáculos o se generarán costes socio-políticos notables, con un peligroso incremento de tendencias «localistas». Es lógico que todas las CCAA quieran los grandes proyectos, pero han de construirse procedimientos de decisión en que puedan entender las razones por las que no siempre pueden tenerlos y hasta cierto punto compartan los criterios de adjudicación.

La Expo y los Juegos Olímpicos han revelado una capacidad de pacto

entre instituciones de diferentes instancias que debe extenderse a las grandes decisiones, de manera ordinaria, como en buena parte se ha hecho en la aprobación de los reglamentos de la LOGSE, que siendo competencia del Estado afectan sustancialmente las competencias autonómicas.

La cultura del pacto es el reflejo del consenso en el Estado autonómico, porque la pluralidad de instancias (Estado-CCAA) exige un acuerdo básico, más allá de las respectivas competencias, cuando su ejercicio pueda ser origen de conflictos serios; va más allá de las competencias, y por tanto no es exigible jurídicamente, pero lo es políticamente porque es preciso para evitar conflictos políticos y jurídicos que perjudican el desarrollo normal de la actividad institucional, y en último extremo, a los ciudadanos.

La cultura del pacto exige cierto tipo de comportamientos de los titulares de las instituciones. Sin pretensiones sistemáticas, y sólo para iniciar el tema, destaca la necesidad de que los titulares máximos de instancias políticas diferentes actúen más como tales que como miembros de sus partidos, que lo son, enfrentados en una instancia común. Dicho de manera más directa, exige que un Presidente de Comunidad Autónoma miembro de un partido diferente al Presidente del Gobierno central, ponga por delante su faceta institucional a la propia del partido, porque si disputa como miembro de un partido minoritario con el Presidente del Gobierno central le resultará muy difícil mantener una relación fluida de Presidente a Presidente en momentos posteriores. La misma discreción debe exigirse al Presidente del Gobierno central en el trato con Presidentes autonómicos que no son de su partido. En definitiva, implica distinguir la posición institucional de la partidista, para no perjudicar la relación entre instituciones.

En un plano más concreto, la cultura del pacto exige mayor atención para evitar descalificaciones personales entre los titulares institucionales, como requiere una especial atención de los medios de comunicación en el tratamiento de las relaciones entre diversas instituciones cuando éstas tratan de conseguir acuerdos. Esto no supone recorte alguno a la democracia ni a la libertad de expresión, porque a posteriori cada instancia asumirá la parte de responsabilidad que le toque, sino la conciencia de que los pactos entre instituciones de diferente orientación política requiere ciertas condiciones previas de discreción. Y antes aún, que en el Estado autonómico, casi todas las grandes decisiones políticas que afecten a una o varias Comunidades Autónomas de forma particular deberán ser pactadas previamente.

La crisis económica y la conveniencia de introducir la planificación conjunta entre el Estado y las CCAA

La crisis económica actual que afecta a todo el país, y a buena parte de Europa, suscita desde el punto de vista de las CCAA dos líneas distintas de reflexión.

La primera es la constatación de que la crisis golpea con especial dureza a algunas CCAA o parte de ellas (minería en Asturias y León, siderurgia en Vizcaya y Cartagena, etc), sin que la CA afectada pueda intervenir, no sólo por las dimensiones de la crisis sino porque los principales instrumentos para combatirla dependen de las competencias del Estado. Esta impotencia coloca a los responsables autonómicos en una posición muy difícil y desacredita a las CCAA ante la población.

Pero al mismo tiempo, las CCAA son las que mejor conocen las condiciones concretas del problema, y aunque no alcancen a tratar las líneas básicas de la política económica, podrían recomendar tratamientos parciales o matices del mayor interés, así como instrumentar políticas *instersticiales* y poner en marcha políticas de fomento que coadyuven a orientar las soluciones generales o disminuyan los efectos negativos de la situación.

Todo ello requiere una nueva filosofía de la política económica que utilice las técnicas conocidas en otros países, y muy descuidadas entre nosotros, de la planificación conjunta. Hasta ahora la colaboración entre el Estado y las CCAA se ha realizado a través de las técnicas más elementales (convenios y conferencias sectoriales, principalmente) pero hacer frente a la crisis económica actual requiere instrumentos de mayor complejidad, como los que se agrupan en la denominada planificación conjunta. Algunas CCAA han iniciado métodos de concertación social para aflorar soluciones contra la crisis, demostrando con ello su capacidad de iniciativa, o intentan orientar sus competencias sobre ordenación del territorio en este sentido, pero la dimensión de los problemas es demasiado grande para que estos métodos, por sí solos, sean eficaces; en cambio, pueden resultar muy fructíferos si se combinan con las decisiones macroeconómicas, como éstas pueden ser más eficaces si cuentan con el mejor conocimiento de las circunstancias que poseen las CCAA.