

VALORACION GENERAL DE 1991

Eliseo Aja

Estas páginas iniciales tienen el propósito de señalar los acontecimientos más importantes para las Comunidades Autónomas (CCAA) acaecidos en 1991, para lo cual se destacan los rasgos sobresalientes de la actividad del Estado, de la Comunidad Económica Europea y de las propias CCAA (que tienen una explicación más pormenorizada en sus respectivos apartados), se resaltan las notas más específicas del año y se insinúan las nuevas líneas, positivas o problemáticas, que aparecen en el horizonte y que lógicamente se desarrollarán en el futuro inmediato.

Formalmente la nota más destacada de 1991 sería la reforma de varios Estatutos de Autonomía, para establecer una fecha fija de las elecciones autonómicas, si bien el acuerdo de los principales partidos estatales convirtió tal reforma en un compromiso sin mayor trascendencia.

Mayores consecuencias han tenido las elecciones que se realizaron en 13 CCAA; aunque los resultados se mueven en una línea general de continuidad apuntan algunos problemas nuevos, o que ahora se perciben con mayor claridad.

La actividad normativa, administrativa y jurisprudencial da pie a breves reflexiones sobre mejoras e insuficiencias, destacando la notable disminución de la conflictividad entre el Estado y las CCAA, y la publicación a comienzos de 1992 de la importante Sentencia constitucional sobre las subvenciones del Estado a las CCAA, que tendrá repercusiones en la financiación y más en general en las relaciones entre el Estado y las CCAA. También han aparecido durante el año diversos brotes de insatisfacción de los Ayuntamientos, inicialmente por desacuerdo sobre los ingresos que reciben del Estado, pero soterradamente también por la excesiva dependencia respecto a las CCAA.

Pero quizás el aspecto más destacado del año se centra en los proyectos de modificación sustancial del Estado autonómico, que se acabarán -o no- de perfeccionar el próximo año. En efecto, frente a la continuidad de años anteriores podemos afirmar que algo comienza a moverse en la configuración definitiva del Estado de las Autonomías.

Desde 1983, fecha de la aprobación del último Estatuto y de la Sentencia constitucional sobre la LOAPA, apenas se habían adoptado iniciativas para avanzar en desarrollo del Título VIII de la Constitución, cuando la situación venía mostrando su necesidad. Durante este año se han ido fraguando varias opciones decisivas que se desarrollarán en 1992, principalmente, el cambio cualitativo del sistema de financiación, el Pacto Autonómico para la ampliación de competencias de las CCAA del 143 de la Constitución y la reforma del Senado, ésta más lenta y dubitativa. También se prevé en el Tratado de Maastrich la creación de un Comité Europeo de las Regiones que puede iniciar una vía seria de participación de las CCAA en la actividad comunitaria.

Como en ocasiones anteriores, si todas las colaboraciones del Informe se han sometido a la discusión de todos los autores, esta parte en especial responde a las opiniones manifestadas por los autores en el debate anual de Barcelona, de forma que mi responsabilidad se limita a la propuesta inicial de temas y a la posterior sistematización, más o menos afortunada, de los las preocupaciones manifestadas.

1. La reforma de los Estatutos.

Durante años hemos estado oyendo hablar a las fuerzas políticas mayoritarias del peligro que podría entrañar una reforma estatutaria, de forma paralela al discurso que se realiza sobre los peligros de la reforma constitucional. Ciertamente la reforma de normas tan básicas del ordenamiento deben estar perfectamente justificadas y ser cuidadosamente proyectadas, pero la modificación de varios Estatutos de Autonomía realizada en 1991 desmiente los temores, casi míticos, que se anudaban a estas reformas. No solamente se han realizado sin problemas, previo acuerdo de los principales partidos nacionales, sino que han pasado casi desapercibidas.

La razón para la reforma era evitar los inconvenientes que produciría la celebración de elecciones autonómicas en los meses de julio y agosto, circunstancia que resultaría inevitable a corto o medio plazo porque la mayoría de CCAA carece de disolución parlamentaria por el Presidente y las elecciones debían convocarse automáticamente al término de los cuatro años de la legislatura. Ante tal eventualidad, el PSOE, el PP y el CDS llegaron en octubre de 1990 a un pacto para reformar la Ley Orgánica Electoral General, las leyes autonómicas que regulan las convocatorias electorales, y, en su caso, los Estatutos de Autonomía de forma que las elecciones se celebraran en el futuro el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, coincidiendo con la celebración de las elecciones locales.

Al tiempo que se reformaba la LOREG, la mayoría de las CCAA reformaron sus propias leyes, y aprobaron además proposiciones de ley orgánica dirigidas a las Cortes para la reforma de los Estatutos de autonomía. Estos precisaban la reforma cuando establecían que el mandato de los parlamentarios duraría cuatro años, periodo que se recortaba con la nueva fecha de convocatoria. En algunos casos, la reforma se limitó a la ley autonómica, sin modificar el Estatuto, y en otros se evitó abordar el principal escollo jurídico: la convocatoria de las elecciones se realizaba sin dar por finalizado el mandato de los parlamentarios, cifrado en cuatro años que aún no habían transcurrido (pero sin actividad de las respectivas Cámaras), de forma que muchos de ellos eran a la vez parlamentarios en activo y candidatos al nuevo Parlamento.

Generalmente la modificación introducía en el Estatuto de Autonomía un texto equivalente o muy parecido al siguiente: «Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años».

El acuerdo político entre los partidos, y la mayoría de las reformas legales, se llevaron a cabo durante 1990, como se recoge en el *Informe* anterior, pero la aprobación por las Cortes de las Leyes Orgánicas que modifican los Estatutos ha

tenido lugar este año. Salvo escasos recursos de amparo presentados por algunos parlamentarios autonómicos de partidos minoritarios, formalmente por el acortamiento de su mandato contrario al 23.2 CE, y en realidad contra la reforma legal o estatutaria, el proceso se ha realizado sin mayores obstáculos, por el consenso existente entre los principales partidos. Junto a la desmitificación ya citada, de la reforma estatutaria, quizás vale la pena mencionar otras consecuencias de la reforma, singularmente los posibles efectos de hacer coincidir elecciones autonómicas y locales, y una cierta insatisfacción porque la primera reforma de los Estatutos no haya abordado problemas de fondo existentes en varias Comunidades, sino algo a primera vista menor, como el ajuste de las fechas electorales. El año pasado se decía «resulta frustrante que se proceda a la reforma estatutaria exclusivamente para cambiar la fecha de las elecciones autonómicas» y la valoración conserva su virtualidad, aunque quizás deba añadirse que aquella primera experiencia de acuerdo entre el PSOE y el PP haya facilitado el camino de la reforma que se prevé en el nuevo Pacto Autonómico, que tratamos después.

2. Rasgos destacados de la actividad general.

En la normativa estatal se observa una mejora de la técnica jurídica en la distribución de competencias, y lo mismo que otras veces hemos criticado los defectos conviene resaltar ahora este progreso: las leyes básicas indican su carácter con mayor precisión, y en general se justifican mucho mejor los títulos competenciales.

Entre los Reglamentos destaca el número de los generados por la LOGSE, y la nota común a la mayoría de haber sido pactados con las CCAA, como expresamente señalan; este pacto previo de los reglamentos del Estado, que se realiza sin existir obligación jurídica, quizás indique una introducción de cierta cultura política del pacto, realizada anteriormente con los partidos nacionalistas de Cataluña y País Vasco, y que resultaría positivo generalizar; probablemente el Estado autonómico requiera para su mejor funcionamiento una inclinación natural a la consulta y la negociación casi sistemática con las CCAA cuando las resoluciones estatales afectan sensiblemente las competencias autonómicas, aunque estrictamente la decisión corresponda al Gobierno central.

¿Es únicamente elemento coyuntural o refleja un carácter consustancial al Estado autonómico? Los numerosos órganos mixtos existentes reflejarían también esta nueva cultura política consociacional. Pero si fuera así, quizás debería consagrarse institucionalmente; recordemos, por ejemplo, que el Bundesrat alemán ejerce el control de los reglamentos federales que desarrollan las leyes que afectan a los Länder.

En los *Convenios entre el Estado y las CCAA* destaca continuidad de sus caracteres prácticos. Se ha estabilizado su número, alrededor de los 250 anuales, y se producen de forma constante en los mismos sectores, obras públicas, cultura, vivienda...

La Orden del Gobierno que regula su elaboración, comentada el año pasado, ha beneficiado su carácter multilateral y el respeto a un standard general, así como una mejora en sus previsiones financieras, sin arreglar en cambio los problemas de su publicación.

De todas maneras, conviene subrayar la importancia que están alcanzando (entre otras razones porque mueven bastantes decenas de miles de millones anuales) y la práctica ausencia de régimen jurídico: el carácter y utilidad de los órganos de seguimiento, la ausencia de control parlamentario, la inseguridad respecto a la normativa para el control judicial, etc. En el último aspecto, alguna Sentencia del TS permite considerar su sustrato como contractual, próximo a los supuestos contemplados por la Ley de Contratos del Estado, lo que posibilitaría, en caso de incumplimiento, realizar un requerimiento y tras la respuesta negativa plantear el recurso. Pero con ello no se resuelve, ni de lejos, la rica problemática que suscitan. En varias CCAA se constata que ningún Convenio ha sido sometido a la autorización del Parlamento autonómico, pese a la obligación que establece el Estatuto o el Reglamento parlamentario en este sentido. El convenio se está convirtiendo en un instrumento de acción entre Ejecutivos que escapa al control de los respectivos Parlamentos, en abierta contradicción con el ordenamiento. Parece que ni siquiera funcionan con claridad los Registros donde tales convenios debieran quedar reseñados.

Este año aparece como novedad la realización de Convenios de CCAA con Regiones y Länder extranjeros (Baviera con las dos Castillas, Extremadura con Alentejo, Galicia con la Región norte portuguesa, Navarra con Languedoc...), en su mayor parte con anuencia del Ministerio de Asuntos Exteriores. Aunque en realidad la diversidad de instrumentos existentes en el Derecho Internacional, bajo la amplia categoría de *Gentlement Agreements*, exigiría una clarificación de lo que se entiende por Convenio en tal campo, la novedad sugiere la aparición de una nueva dimensión en la ya compleja problemática convencional.

La trayectoria de la *jurisprudencia constitucional* este año suscita juicios encontrados. El retraso de seis años de las sentencias sobre conflictos de competencias, y la repetición del uso excesivo de algunos títulos competenciales, principalmente del 149.1.13 CE, se contraponen a algunas doctrinas muy positivas, como la clarificación de la supletoriedad, rechazando su naturaleza como título competencial (Sentencia del Cerco), y la admisión de la lengua de las CCAA como mérito para el acceso a la función pública autonómica. Máxima atención merece la Sentencia dictada el 6 de febrero de 1992 sobre subvenciones, cuyas consecuencias se incorporan al tratamiento monográfico sobre este tema, en otra parte de la publicación.

Parece que en el futuro inmediato la principal vía de avance del Tribunal Constitucional podría pasar por cuidar mucho más los métodos y técnicas de interpretación en los conflictos entre el Estado y las CCAA: mejorar los métodos de interpretación (el «no vaciamiento de las competencias autonómicas» o la «prevalencia de la competencia especial sobre la general» resultan ambiguos y equívocos), el enfoque finalista debería ser excepcional y la abundancia de sentencias interpretativas resulta claramente desorbitada; si este tipo de sentencias ya provoca problemas en el control de constitucionalidad, resulta claramente negativa cuando se trata de conflictos de competencias, que requiere mayor precisión en el fallo jurisprudencial.

La normativa autonómica de las 13 CCAA que celebraron elecciones ha experimentado una lógica disminución de actividad. En cambio, se ha incrementado, también lógicamente tras las elecciones, la reorganización administrativa, realizada en términos tales que hace aún más difícil observar un modelo mínimamente homogéneo de organización autonómica.

Llama la atención el alto número de leyes presupuestarias. Unas 65 sobre un total de 200, que se explican por el abundante recurso a leyes de ampliación de crédito o de créditos extraordinarios. Continúa destacando en este campo la mala técnica legislativa, que convierte a las Leyes de Presupuestos en enormes cajones de sastre.

El *funcionamiento de las instituciones autonómicas*, y concretamente del Parlamento, más allá de su función legislativa, da lugar a reflexiones opuestas, de manera que parece difícil generalizar un diagnóstico. Por ejemplo resulta curioso comparar la posición de los Parlamentos de Extremadura y Castilla-La Mancha, pese a ser ambos gobernados por mayoría absoluta del PSOE. En Extremadura, la tranquilidad de la mayoría absoluta permite ensayos para revitalizar la actividad parlamentaria: el Presidente del Ejecutivo se somete una vez al mes a preguntas parlamentarias formuladas con muy poca antelación, la mayoría de la Cámara ha consentido un cambio del procedimiento del debate presupuestario para permitir mayor control, etc. y en cambio, con la misma comodidad de mayoría absoluta, el Parlamento en Castilla-La Mancha parece languidecer.

A su vez, en otras CCAA con mayoría absoluta, la vitalidad del Parlamento responde a la conflictividad interior del Grupo parlamentario mayoritario. Es bien conocida la dificultad que oponen las mayorías parlamentarias para modificar el proyecto de ley de Presupuestos, en cambio, en Murcia ha sido enmendado de forma notable porque los conflictos que atraviesan al partido socialista se han concretado en numerosas enmiendas para cambiar las prioridades presentadas por el Gobierno.

En otros casos resulta determinante la estructura de las fuerzas políticas. En Canarias, la atomización de los partidos permite a los más pequeños un espacio superior al que les corresponde, especialmente si, como sucede, demuestran un notable pragmatismo a la hora de negociar pactos de gobierno.

Desde otro punto de vista, conviene observar algunos problemas de gobernabilidad, incluso cuando el mecanismo legal permite la elección del Presidente (como Navarra o Madrid), pero paraliza a continuación al Ejecutivo. Aparentemente la debilidad del Gobierno refuerza al Parlamento, pero es una falsa impresión porque en realidad sólo refleja las dificultades de la acción de gobierno, en sentido amplio; en Navarra se paraliza un Reglamento por una proposición no de ley, o la misma figura se utiliza en Asturias para suspender las normas subsidiarias de planeamiento de Llanes.

En general se observa, y merece una dura crítica, la práctica ausencia de información a la población sobre actividad parlamentaria. La mayoría de diarios dedica varias páginas a cultura, algunos dedican semanalmente varias a Universidad, pero el conjunto de la información sobre la actividad del máximo órgano representativo de la CA siempre es inferior y mucho menos atractiva. Convendría estudiar las causas e inquirir la responsabilidad que corresponde a los medios de comunicación y a los propios Parlamentos. A lo mejor, el descrédito de la política también tiene algo que ver con la desinformación.

Esa falta de información, y formación, llega a los propios aplicadores del Derecho: algunos Jueces se dirigen a los servicios jurídicos de los Parlamentos pidiendo certificación de mociones o de proposiciones no de ley, como si fueran normas que debieran aplicar en los procesos que conocen.

3. Notas destacadas del año.

La sustancial disminución de los conflictos de competencias.

Constituye una afirmación sistemática de la doctrina la prevención sobre la proliferación de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, que entre otras consecuencias está produciendo un notorio retraso en las Sentencias del TC.

Por eso debe destacarse como muy positiva la reducción del número de conflictos planteados este año. En 1991 han sido finalmente 11 los conflictos presentados ante el TC –dos publicados en enero de 1992, entre conflictos y recursos– frente a los 30 del año pasado, los 60 de 1989 y los 86 de 1988. Realmente positivo, pese a lo cual están pendientes de Sentencia más de 330 de los años anteriores.

¿Cuáles son las causas de esta reducción espectacular? ¿Constituye una línea general que permita esperar la continuidad o se trata más bien de un fenómeno coyuntural?

La respuesta debe ser matizada, y puede deducirse observando las causas diversas de la disminución actual.

a) La abundante jurisprudencia del TC permite vislumbrar la solución de situaciones que antes producían el conflicto. Por otra parte, el propio retraso del TC en la solución desincentiva la presentación de nuevos conflictos.

b) Se ha mejorado mucho la relación entre los organismos del Estado y de las CCAA que atienden los requerimientos y acaban aconsejando la presentación o no del conflicto. Aparte de testimonios personales concordantes de los responsables, puede comprobarse con el número importante de requerimientos aceptados y con los desestimientos. Han mejorado por tanto las relaciones entre los máximos responsables jurídicos del Estado y de las CCAA, y ello se traduce en un diálogo más abierto.

c) Influye también la peculiar, por diferentes razones, actitud de las tres CCAA que tradicionalmente han planteado más conflictos. En la actualidad Galicia evita plantear conflictos, probablemente por la idiosincrasia de su Presidente; el País Vasco tampoco, pero seguramente por escasa confianza en las decisiones del TC (aunque sí realiza los requerimientos); y en Cataluña influyen mucho las buenas relaciones de Minoría Catalana en el Congreso con el Gobierno, que viene aceptando enmiendas importantes en las leyes más delicadas.

d) La existencia de Comisiones de Mediación, expresamente dedicadas a la resolución de conflictos posibles, no parece ser decisiva, porque sólo funciona con regularidad la existente con Navarra, mientras ha caído en desuso la que había existido con Cataluña (aunque probablemente su espíritu ha pasado a la negociación directa entre los órganos jurídicos responsables) y no funcionan de forma regular otras.

e) Algunos factores citados pueden permanecer, y cabe esperar por tanto una conflictividad inferior a los años anteriores, pero otros son coyunturales; este año no se aprobó ninguna ley de Costas, pero puede aparecer el año que viene (está pendiente la ley de Puertos), generando ella sola ocho o diez conflictos.

Hemos de tener en cuenta que elecciones celebradas en la mayoría de las CCAA han reducido su actividad normativa, y lógicamente eventuales conflictos.

Por lo tanto es posible que la conflictividad tienda a ser inferior, pero no debe extrañar si el próximo año se dobla el número de los presentados en 1991.

Las elecciones autonómicas.

Se mencionan en todos los informes de las CCAA y, además se estudian monográficamente con bastante detalle, por lo que podemos reducirnos aquí a la simple mención.

Se debe llamar la atención, en cambio, sobre el aumento de la abstención, que podía haber sido mucho mayor de no coincidir con las locales. Algunas causas apuntadas en el debate resultan comunes al descrédito de la política que parece dominar el país, pero otras giran en torno circunstancias específicas de las CCAA, especialmente al desencanto sobre la autonomía por carencia de competencias sobre los problemas reales que afectan la Comunidad respectiva: casos de reivindicaciones de reindustrialización en Asturias, y en general el Cantábrico o Murcia, falta de carreteras en Asturias y Cantabria, etc.

Una parte de la forma en que se ha realizado el Pacto Autonómico encontraría explicación en los resultados electorales, que observados globalmente en las 13 CCAA conduciría a pensar que el Estado de las Autonomías es cosa de dos, el PSOE y el PP, especialmente tras la desaparición del CDS. Se incrementan las mayorías absolutas, y los partidos que actúan sólo en el ámbito de una CA han mejorado únicamente en 1 punto, aunque naturalmente quedaban fuera de estos comicios las CCAA que tienen los partidos nacionalistas más importantes.

Aparte de las dificultades de gobernabilidad ya apuntadas, conviene tener en cuenta la existencia de situaciones de estabilidad político-parlamentaria que esconden procesos de inquietud o disgregación social, como parece apuntarse en Castilla y León, donde la desindustrialización de León, y los resquemores del inicio del proceso autonómico, están prestando protagonismo a partidos «leonesistas» que vuelven sobre la necesidad de segregar la provincia de la CA o incluso a partidos de comarca, como un partido de El Bierzo.

La queja de los Ayuntamientos

Constituye una idea común la afirmación de que la autonomía local ha sido sistemáticamente relegada respecto a la prioridad de configuración de las CCAA, desde la aprobación de la Constitución. La novedad estriba en la aparición de una oleada de quejas generalizadas de los Ayuntamientos, que obligan incluso a intervenir al Vicepresidente del Gobierno para apagar fuego. El conflicto concreto obedece a la diferencia de opiniones entre el Gobierno y los Ayuntamientos sobre los ingresos financieros, que les corresponden, pero podría resultar más general, si se plantea la nueva centralización que están configurando las CCAA, idea que parece compartir el propio Gobierno cuando se refiere a la conveniencia de que las CCAA deleguen competencias en los entes locales.

Ciertamente se pueden observar actitudes criticables de algunos Gobiernos autonómicos, intentando copar los puestos de los Consejos de Administración de las Cajas de Ahorro, en detrimento de los Ayuntamientos, realizando un control indirecto de las decisiones locales mediante las previsiones urbanísticas o las autorizaciones de la Ley del Patrimonio Histórico Artístico (clamoroso intento en Cantabria), o utilizando poco democráticamente los Planes de Obras y Servicios (en las uniprovinciales siguen aprobándose por el Gobierno, al margen de reglas parlamentarias, como si fuera único heredero de la anterior Diputación Provincial), etc. Pero si el Estado mantiene la opinión de que las CCAA deben delegar en los Ayuntamientos puede iniciarse un largo conflicto a tres bandas, de consecuencias impredecibles, entre otras razones porque la distribución de competencias en régimen local dista de resultar clara.

4. El inicio de reformas decisivas para culminar el modelo de Estado autonómico.

Aunque todas ellas están pendientes de adopción al finalizar 1991, su preparación constituye un elemento fundamental de esperanza para la mejora del Estado de las Autonomías. Se apuntan ahora los rasgos principales de los respectivos proyectos, a la espera de un análisis más detenido tras su adopción.

El pacto sobre financiación autonómica

El acuerdo de principio alcanzado se explica detalladamente en otro apartado del Informe (con escritos de los principales responsables) y aquí nos limitamos a subrayar su importancia, por diferentes motivos: por resultar un acuerdo casi unánime (menos Canarias) para sustituir al anterior sistema, lo que en materia de financiación ya de por sí es importante, porque aumenta de forma notable las transferencias incondicionadas y, sobre todo, porque puede representar un cambio cualitativo muy positivo si se acaba aceptando la corresponsabilidad fiscal (clarificación para los ciudadanos de los recursos del Estado y de la CA, por un ligamen entre ingresos de la CA y el esfuerzo fiscal, instrumentado inicialmente sobre un 15 % del IRPF). Este principio, de momento pendiente de concreción, puede introducir cambios de la mayor trascendencia en el funcionamiento de todo el sistema autonómico. En la misma línea positiva, se estudia la participación de las CCAA en la Agencia Estatal Tributaria.

El Pacto Autonómico para la ampliación de competencias

Responde a la necesidad de abordar la ampliación de competencias de las CCAA del 143 CE, repetidamente exigida, pero al mismo tiempo homogeneiza algunos títulos competenciales, que por las expresiones de los Estatutos se configuraban, sin razón, como diferentes. Por otra parte, se desea plantear la ampliación competencial junto al reforzamiento de los mecanismos de colaboración.

El proceso del acuerdo partió de un primer documento del Gobierno mostrando la multiplicidad de tipos competenciales que derivan de la literalidad de los Estatutos y el funcionamiento real de los mecanismos de colabora-

ción. Sobre él se realizó la negociación con el Partido Popular, que muy correctamente abordó la reforma como una cuestión de Estado, al margen de la dura posición crítica que sostiene con el gobierno. Después del acuerdo entre el Gobierno y el PP, se invitó a los demás partidos que tienen Grupo parlamentario en el Congreso a adherirse, lo que se ha recibido con reticencia por Convergencia y Unión y por el PNV, por temor a los mecanismos de colaboración y a la pérdida de las relaciones bilaterales con el Gobierno central, y por el CDS y IU por considerarse invitados de última hora.

El contenido del Pacto implica la igualación sustancial de competencias de todas las CCAA, con excepción de la sanidad, y la subordinación de educación a la implementación de la reforma escolar en marcha. Se realizará en una doble fase: mediante una Ley Orgánica de Transferencias inicialmente y con la reforma posterior de los Estatutos. Esta fase definitiva será realizada directamente por la Comunidad Valenciana y Canarias para asumir estatutariamente las competencias que tienen delegadas por la LOTRAVA y la LOTRACA.

La valoración del Pacto Autonómico debe ser positiva, en cuanto responde a la voluntad expresada por varias CCAA para ampliar sus competencias, como permite la Constitución, y porque constituye un paso decisivo para culminar el desarrollo del Título VIII de la Constitución, cerrando un modelo que hasta ahora resulta demasiado provisional. También debe destacarse el acuerdo entre los dos principales partidos y la falta de oposición de los partidos nacionalistas, aunque de momento no se han adherido. Pero aún parece más importante la posibilidad que abre para una racionalidad superior en el funcionamiento del Estado. Ahora aparecerá en primer plano la necesidad de reforma de la Administración central y probablemente se prestará mucha más atención al funcionamiento interno de las CCAA.

Junto a estos elementos positivos aparecen otros negativos o al menos preocupantes. La ausencia en el proceso de las CCAA que son afectadas, con una situación especial en Canarias: los dos partidos mayoritarios no alcanzan la mayoría en Parlamento autonómico, y se está gestando una reforma del Estatuto que va mucho más allá; aunque sea abortada en su día por el Gobierno central, conviene prestar mucha atención a las consecuencias políticas del especial panorama de los partidos, y más en general de los problemas de fondo en Canarias.

También existe preocupación sobre la forma en que puedan plantearse los traspasos de competencias, aunque ahora estamos en condiciones de superar los inconvenientes del primer proceso de transferencias.

Algunas opiniones subrayan el significado de que partidos nacionalistas como Convergencia o PNV continúen reticentes a la ampliación competencial, o sólo anuncien su voluntad de continuar las relaciones bilaterales con el Gobierno central. Parece conveniente clarificar en el futuro, desde los principios constitucionales —y especialmente el de la lealtad constitucional— las relaciones entre el Estado y las CCAA.

La reforma del Reglamento del Senado para convertirla en Cámara de representación autonómica

El objetivo general, bien conocido, ha sido iniciado finalmente por la Comisión de Reglamento del Senado, que ha llegado a elaborar un primer borrador de reforma al iniciarse 1992. Es muy provisional, presentando incluso diversas alternativas para un mismo artículo, pero resulta significativo tanto de la voluntad de cambiar algo en el Senado como de los enormes temores a realizarlo.

Desde este punto de vista, timorato, destaca la composición de la «Comisión General de las Comunidades Autónomas» que no sólo incluye a los Senadores autonómicos sino también a 25 Senadores designados por los Grupos parlamentarios, además de la Presencia –sin voto– de los Presidentes de las CCAA o Consejeros en quienes deleguen; la forma de votación, para la que se baraja el voto ponderado según la fuerza de los Grupos parlamentarios, lo que en sí mismo niega la naturaleza autonómica de la Comisión; y la excesiva pluralidad de funciones que se pretende atribuir a la Cámara y su indefinición, así como la falta de referencia a las relaciones con el Congreso.

En conjunto, parece que la reforma puede quedar tan diluida que no sirva siquiera para los objetivos mínimos que se pretendían, iniciar la representación de las CCAA en las Cortes. La verdad es que la conversión del Senado en Cámara representante de las CCAA tiene demasiados enemigos: el resto de Senadores que temen pasar a ser de segunda clase, los partidos nacionalistas que prefieren seguir con las relaciones bilaterales, el Congreso que no quiere perder su total protagonismo en el seno de las Cortes y el propio Gobierno que mira con desconfianza la aparición de un nuevo centro de decisión que pueda controlarle. Pese a la evidencia de la necesidad de reformar el Senado, son demasiados obstáculos si la reforma se lleva simplemente por los cauces reglamentarios y no se realiza un auténtico impulso de los niveles políticos superiores para culminarla.

Hay que decir con claridad que si la reforma reglamentaria no es mucho más ambiciosa, no vale la pena proseguirla; las propias limitaciones de la vía reglamentaria son tan importantes que si no producen al mismo tiempo un cambio de dinámica política, quedarán en papel mojado. Pero resulta evidente que en ese caso sólo queda como salida la reforma de la Constitución.

El Comité de las Regiones de Europa

Posee un significado importante, aunque se encuentre aún en fase embrionaria, y por ello le dedicamos también un tratamiento monográfico.

Ciertamente está por ver la posición específica que alcance entre las instituciones comunitarias, y además deberá relacionarse con el papel que corresponde a las Regiones en cada país, pero probablemente su función consultiva será relevante por la actitud ambiciosa que están presentando las Regiones, que probablemente conducirá a superar la posición formalmente equivalente del Comité Económico y Social. También queda por resolver la heterogeneidad que representa la convivencia entre entes autonómicos y locales, pero sin duda es un paso importante, en el que además el Gobierno español ha jugado un papel positivo.