

I. VALORACION GENERAL

Eliseo Aja

Podrán realizarse valoraciones muy distintas sobre los acontecimientos de 1993, pero seguramente todas ellas coincidirían en resaltar las dificultades económico-sociales y políticas de este año: estallido brutal de la crisis económica, con aumento incesante del número de parados, elecciones generales en un clima de desconfianza, formación de un Gobierno sin mayoría absoluta, huelga general...

También en el ámbito autonómico se han experimentado dificultades, pero adquieren mayor peso los cambios institucionales. En 1993 se han adoptado decisiones que afectan al conjunto de las CCAA o a una parte importante de las mismas, como la modificación del sistema de financiación, incorporando el 15% del IRPF, la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado, la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 11 CCAA y la puesta en marcha de los trasposos de servicios como consecuencia de la Ley Orgánica 9/1992 de ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE, entre otras.

También se han realizado numerosos cambios de Gobierno autonómicos, prácticamente por todas las causas posibles de renovación de los Ejecutivos: elecciones (Galicia), moción de censura (Canarias y Aragón), dimisión del Presidente (Murcia y Asturias), renovación parcial de los Consejeros (Extremadura, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Comunidad Valenciana). Estos cambios responden a causas muy diversas, que son analizadas con detención en las valoraciones de cada Comunidad Autónoma, pero en conjunto manifiestan una notable fluidez en la vida de las instituciones autonómicas. Por el contrario, la falta de alternativa al Presidente de Cantabria está conduciendo a un deterioro difícil de superar no sólo en el funcionamiento institucional sino en la propia conciencia cívica de la Comunidad.

Pero quizás la opinión pública ha fijado la atención, más que en los factores anteriores, en muchos aspectos positivos, en los repuntes periódicos de la polémica sobre el ser o no ser del Estado de las Autonomías, que en 1993 ha sido impulsada por los resultados de las elecciones generales, pero que tiene su causa mucho más profunda en la debilidad de las perspectivas estratégicas de los partidos mayoritarios sobre el modelo autonómico.

Consecuencias de los resultados de las elecciones generales sobre Estado autonómico

En todos los Estados compuestos, las elecciones generales no sólo determinan la orientación del Parlamento y del Gobierno centrales sino que también repercuten en la instancia estatal o regional, por la diferente política que pueden adoptar los órganos centrales respecto a los Lánders o Regiones. En España se produce el mismo efecto, pero además el peso de partidos nacionalistas en el sistema general de partidos, unido a la falta de claridad sobre algunos elementos del modelo autonómico, acarrea consecuencias infinitamente superiores.

Ciertamente, las elecciones generales de junio de 1993 han tenido efectos sobre las CCAA semejantes a las que se producen en otros Estados compuestos, como el cambio de Ministro para las Administraciones Públicas, el avance electoral del Partido Popular (que por primera vez gana en la mayoría de CCAA y de provincias), los pronunciamientos de los partidos durante la campaña electoral sobre la conveniencia de convertir el Senado en Cámara de las CCAA, etc.

Pero en España, las elecciones generales tienen además un significado diferente y superior para las CCAA, porque en varias existen partidos nacionalistas o regionalistas, de ámbito exclusivo de una CA, que se presentan a las elecciones generales como partidos nacionalistas de su Comunidad pero al mismo tiempo como protagonistas de las instituciones centrales, es decir, con un doble carácter que es poco frecuente en Occidente.

En las elecciones de 1993 la importancia de esta función central de los partidos nacionalistas se ha acrecentado porque la previsible, y efectiva, pérdida de mayoría absoluta del PSOE colocaba a estos partidos, principalmente CiU y PNV, pero también Coalición Canaria, como posibles socios de Gobierno o al menos como fuerzas parlamentarias decisivas de apoyo al Gobierno en las Cortes.

Esta situación ha propiciado un debate político, que está lejos de cerrarse, francamente peligroso, porque no se atribuyen a las alianzas parlamentarias o gubernamentales sus efectos normales, sobre la continuidad del Gobierno, sino repercusiones sobre la propia estructura del Estado. Para unos, el apoyo de *Convergència i Unió* al Gobierno socialista constituye poco menos que un pacto de Estado para la consolidación del sistema autonómico; para otros, supone un alto precio que se cobraría el partido nacionalista en beneficio exclusivo de Cataluña.

Parece que ambos enfoques son, o deberían ser, erróneos, porque ni una alianza coyuntural de gobierno significa por sí sola la resolución de los problemas estructurales pendientes, ni puede esperarse que el apoyo nacionalista se haga con independencia de su programa político, que naturalmente incide en elementos del sistema autonómico. Ambos enfoques resultan pues disfuncionales para el desarrollo positivo del Estado autonómico, pero son muy difíciles de evitar.

La razón de fondo de estos equívocos se encuentra en la falta de claridad sobre el diseño del modelo autonómico. Ante este panorama, aparte de desear el

máximo de prudencia política a los distintos partidos, para que no confundan sus legítimos deseos de gobierno con los problemas de Estado, la mejor vía para reducir al mínimo la confusión actual puede ser el compromiso de que las decisiones importantes que afecten al sistema autonómico, es decir, a la estructura del Estado, se adoptarán siempre con un consenso amplio del Congreso de los Diputados y de las propias CCAA.

La reforma del Reglamento del Senado para potenciar su función autonómica

La reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico puede ser una de las reformas más importantes adoptadas en los últimos años. Aunque la reforma se aprobó en el pleno del 11 de enero de 1994 (BOE de 19 de enero), su tramitación se realizó a lo largo de todo el año pasado, reemprendiéndose de forma decidida tras las elecciones. En esta última fase se incorporaron mejoras notables que permiten ver con esperanza la transformación del Senado en Cámara autonómica. La medida tiene tanta importancia que se examina desde diversos enfoques en diferentes apartados de este Informe, limitándonos aquí a una referencia general.

En lo esencial la reforma ha consistido en crear en el Senado una «Comisión General de las Comunidades Autónomas», que por su composición y funciones puede llegar a funcionar como una auténtico Senado dentro del Senado.

Se trata de una Comisión muy amplia, porque a los 62 senadores que la integran (el doble que las demás Comisiones), se pueden incorporar con derecho a voz y sin voto 15 senadores más que han sido designados por los Parlamentos autonómicos y sobre todo los representantes de los Gobiernos central y de los autonómicos. La Comisión posee una Mesa y una Junta de Portavoces semejantes a las que tiene la Cámara, y los propios Gobiernos autonómicos pueden solicitar su reunión.

Resumiendo mucho sus funciones, la Comisión informará los proyectos y proposiciones de ley con contenido autonómico, conocerá las relaciones entre las CCAA y el Estado, puede dar criterios sobre la participación de las CCAA en las Comunidades Europeas y, en general, puede potenciar la colaboración entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Prácticamente puede adoptar o intervenir en todo tipo de iniciativa que parezca conveniente para el desarrollo del Estado autonómico. Como elemento simbólico, se introduce el uso de las lenguas oficiales de las CCAA distintas al castellano en la actividad del Senado, especialmente en el debate en esta Comisión sobre el Estado de las Autonomías.

La reforma del Senado constituye la realización de iniciativas planteadas hace años a partir de una idea sencilla; hasta ahora el Senado, por las funciones y la posición subordinada al Congreso que le atribuye la Constitución, desempeñaba un papel secundario, mientras que las CCAA carecían de una instancia central para participar en las decisiones generales. La explicación de la situación es fácil: mientras en 1978 nadie sabía muy bien qué futuro tendría la autonomía,

pocos años después resultaba evidente que las CCAA constituyen una parte esencial del conjunto del Estado. Transformemos pues el Senado en Cámara autonómica.

Esto se puede realizar hasta cierto punto, mediante una reforma del Reglamento parlamentario, como se acaba de hacer, o de una manera más completa mediante la reforma de la Constitución. El gran inconveniente de la reforma constitucional es la falta de consenso sobre la orientación que debe seguir. Por ello, la reforma actual del Reglamento puede servir tanto para iniciar el debate conjunto de los problemas autonómicos, aportando ya algunas soluciones parciales, como para marcar el camino de la futura reforma constitucional. Esta ha sido la posición prácticamente unánime de los Grupos parlamentarios en el Senado, tanto de los que votaron afirmativamente en el pleno (Socialista, Popular, Convergencia y Coalición Canaria), como de los que votaron en contra al final (Nacionalistas Vascos, Senadores de Unión y algunos del Grupo Mixto), pero participaron en la mejora y aprobación de la reforma, especialmente en la fase de Comisión. De hecho, a la vista de los debates parlamentarios, se hace difícil entender su votación en contra.

Son muchos los interrogantes que se abren sobre la actuación y los poderes de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pero puede afirmarse que hoy por hoy constituye la representación más adecuada de los intereses de las CCAA en las instituciones centrales del Estado. En este sentido, tiene mayor legitimidad que poder y por ello, la Comisión puede resultar tanto o más útil por sus debates que por sus votaciones, teóricamente subordinadas al pleno de la Cámara y al Congreso de los Diputados. Su futuro dependerá básicamente de la voluntad política de los partidos para otorgarle protagonismo en la solución de los problemas autonómicos, pero su creación sitúa el debate actual en un punto superior, donde al menos es posible el diálogo y la negociación entre representantes de los intereses autonómicos y las instituciones centrales, poniendo remedio parcial a una de las deficiencias más graves que presentaba el Estado de las Autonomías.

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del 143 de la Constitución

La disolución de las Cortes previa a las elecciones generales interrumpió la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía que se venía realizando para ampliar las competencias de estas CCAA, asumiendo el contenido de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, comentada ampliamente en el Informe del año pasado.

Todas las iniciativas de reforma para la ampliación competencial han sido aprobadas por los Parlamentos de las 10 CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, siguiendo fielmente los Pactos Autonómicos de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP. En cada Comunidad se partió de una proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos parlamentarios de estos dos partidos en las diferentes Asambleas autonómicas y se aprobó sin acep-

tar prácticamente ninguna enmienda, como se recoge en los comentarios dedicados a las CCAA páginas más adelante. Posteriormente se ha realizado la aprobación del Congreso de los Diputados y a principios de 1994 sólo falta la aprobación del Senado, que se realizará sin problemas.

Para la tramitación de la reforma de los Estatutos ambas Cámaras aprobaron sendas normas supletorias (Congreso, Resolución de la Presidencia de 17 de enero de 1993 y Senado, Norma supletoria de la Presidencia de 30 de septiembre de 1993), que constituyen una reforma sistemática en los procedimientos de modificación de Estatutos, pero que en lo que ahora nos interesa prevén la intervención de una delegación de la Asamblea proponente, la posibilidad de introducir enmiendas por los diputados y senadores, y en caso de que alguna de éstas se aprobara, posibilita que el Parlamento de la CA retire la proposición de reforma, si no acepta la modificación. En definitiva, introduce una solución técnica para el caso de diferencias insalvables entre la opinión del Parlamento autonómico y de las Cortes sobre el contenido de la reforma. Quizás lo más sorprendente es que una reforma de tanta trascendencia se haya adoptado por sendas Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras.

El primero de los Estatutos presentados a las Cortes para su reforma fué el valenciano, que en los Pactos Autonómicos constituía junto al canario un caso especial; no se trataba de ampliar las competencias previstas en la Ley Orgánica 9/1992 sino de incorporar al Estatuto las competencias que la Comunidad Valenciana posee casi desde la misma fecha de su Estatuto en virtud de la LOTRAVA (Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal). Se deroga la LOTRAVA y las competencias se incorporan al Estatuto de la Comunidad Valenciana en virtud de una nueva disposición adicional.

Queda en cambio pendiente la reforma del Estatuto de Canarias. Como se explica en la valoración de esta Comunidad Autónoma, la fase de estudio de la reforma está siguiendo derroteros muy específicos, sin que la opinión pública parezca darse cuenta. Existe el riesgo, como ya ha pasado en otras ocasiones con los problemas de Canarias, de que la adopción de posiciones comunes entre el Estado y la CA pueda resultar mucho más difícil si durante tanto tiempo se ignoran los planteamientos que se realizan en las Islas.

El alcance de las reformas de los otros 10 Estatutos de Autonomía (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León) merecen reflexiones más amplias de las que ahora esbozamos, pero encuentran su tratamiento adecuado en la valoración de cada Comunidad Autónoma.

En primer lugar, la equiparación competencial de las CCAA será bastante completa, más allá incluso de lo que opinábamos en el Informe del año pasado, porque materias apenas mencionadas, como el régimen local o la justicia, tendrán lógicamente como único límite las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, e irán más lejos de lo que supone la propia literalidad de la reforma. En segundo lugar, esta relativa igualdad competencial (salvo sanidad y

con plazos para educación), podría facilitar mejoras en el funcionamiento del Estado autonómico (ley de bases, cláusula supletoria) y especialmente, permitirá plantear la reforma de la Administración central para adecuar su estructura a las nuevas funciones que le corresponden en el Estado autonómico.

Pero estas posibilidades apenas han merecido atención, ni del Gobierno central, que no ha esbozado públicamente cómo será su administración tras los traspasos, ni de los Ejecutivos autonómicos más activos, que se están centrando en una nueva petición de transferencias, algunas ya apuntadas el año pasado. Probablemente este nuevo impulso para obtener más transferencias es consecuencia del retraso de las negociaciones sobre traspasos en todos los años anteriores, pero a veces se tiene la impresión de que los traspasos no van acompañados de las reformas institucionales que requieren, tanto del Estado como de las CCAA. En todo caso, es preciso examinar el nuevo proceso de transferencias que se ha abierto durante el año y, probablemente, será centro del debate en 1994.

La negociación sobre traspasos pendientes a las CCAA del 151 CE y la polémica sobre el definitivo nivel competencial

Como es sabido, el Pacto Autonómico de 1992 ampliaba las competencias de las 10 CCAA que tenían un nivel inferior, y por tanto, no afectaba directamente a las que aprobaron su Estatuto por la vía del 151 CE (Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucía) ni a Navarra. Los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña, que mantenían en ese momento una vieja polémica sobre las transferencias pendientes, dieron una cierta tregua al Gobierno central, pero posteriormente han vuelto a plantear los traspasos pendientes, junto con Galicia.

El Gobierno vasco sistematizó y formalizó en un informe aparecido a principios de 1992 los temas pendientes de traspaso. El nuevo Ministro para las Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, se comprometió enseguida a negociar esos traspasos, que mientras el Parlamento vasco había asumido como posición propia el «Informe sobre el desarrollo estatutario» (1 de julio de 1993). Casi al mismo tiempo, el Presidente de Galicia Fraga Iribarne había presentado la propuesta de Administración única, que en lo sustancial constituye una petición de transferencias parcialmente común con la vasca. En Cataluña, la reivindicación de transferencias que se consideran pendientes había surgido esporádicamente, y tras las elecciones de junio el Presidente Pujol proclamó la necesidad de que el Gobierno central realizara un giro autonómico, que previsiblemente incluye esos traspasos junto con otros cambios.

En esta dinámica, han aparecido en la prensa declaraciones de responsables de Andalucía y Navarra en la misma dirección y se ha iniciado una polémica sobre la nueva carrera en el aumento de competencias. En boca de algunos Presidentes de CCAA del 143 CE, las peticiones de traspasos aparecen como nuevas formas de distanciamiento de las CCAA del 151 CE, justo cuando se estaba produciendo una relativa igualación.

La pregunta sobre si los traspasos pendientes a Cataluña, Euskadi y Galicia

representan una nueva diferenciación respecto a las demás CCAA, o constituyen un nuevo umbral posible para todas necesita una respuesta matizada, en virtud del modelo de Estado autonómico que se propugna. A su vez, esta discusión no puede separarse de la idea de «hecho diferencial», aunque aquí sólo se apunte su dimensión.

La petición de «transferencias pendientes» significa, en sentido estricto, que la Comunidad Autónoma considera que el Gobierno central no ha traspasado los medios personales y materiales que le corresponden en virtud de las competencias reconocidas en su Estatuto. Como tal, es una disputa que debería haberse aclarado hace tiempo, y su solución será positiva para el conjunto del Estado autonómico. Es una lástima que el Tribunal Constitucional haya renunciado a fijar la titularidad de las competencias sobre estas transferencias que reclaman las CCAA porque, si tiene razón en que el Alto Tribunal no puede imponer los traspasos que deben ser concretados por las Comisiones Mixtas, en cambio la definición de la titularidad de la competencia, que sí le corresponde realizar, podría ayudar a impulsar el traspaso. Además, si la negociación sobre las transferencias pendientes acaba, como es posible, con alguna diferencia de criterios entre el Estado y las CCAA sobre la necesidad de traspaso en alguna materia se deberá crear algún mecanismo que resuelva si efectivamente es una transferencia pendiente, porque la Comunidad Autónoma es titular de la competencia, o por el contrario ésta corresponde al Estado, y por tanto no procede el traspaso.

Salvo que los preceptos estatutarios sobre competencias sean distintos, y en general no lo son, tales transferencias corresponderán en el futuro lógicamente a todas las CCAA, aunque el ritmo de los traspasos pueda ser más lento para las CCAA del 143 CE, que están asumiendo ahora otros servicios, ya existentes en las CCAA del 151 CE. Por tanto, la petición de traspasos pendientes es cumplimiento de los mandatos de la Constitución y de los Estatutos y no introduce vías de distinción.

Una cuestión diferente, que a veces aparece confundida, es la petición de algunas CCAA de nuevas transferencias o delegaciones de competencias, por la vía del 150.2 CE, porque en este caso se reconoce la titularidad estatal, por definición; y aún es distinta la aspiración de que se modifique la legislación básica estatal o la jurisprudencia del Tribunal Constitucional considerada restrictiva para las competencias autonómicas. Ambas cuestiones, y algunas otras importantes como la relación de las CCAA con las instituciones centrales del Estado, deben examinarse con un doble parámetro, la igualdad de las competencias comunes y la diferenciación de las competencias específicas, que respondan al hecho diferencial de algunas CCAA.

Las competencias comunes son todas las no reservadas al Estado por el art. 149.1 CE y que los Estatutos han otorgado a las CCAA, porque éstas constituyen el nivel más adecuado para su desarrollo y para la prestación de los servicios a los ciudadanos; por eso mismo no ha de haber diferencias entre CCAA, aunque de momento el ritmo de los traspasos sea diferente.

Pero además de estas competencias comunes, algunos Estatutos contienen

competencias específicas de algunas CCAA, que responden a sus características históricas, culturales o económico-sociales. Esto representa el Concierto y los Territorios Históricos en el País Vasco, la lengua y derecho propios en varias CCAA, el régimen económico-fiscal en Canarias, etc. Estos y otros elementos específicos están ya presentes en los Estatutos, y pueden alcanzar un desarrollo mayor, e incluso complementarse con competencias conexas, que no debieran ser objeto de generalización, porque no responden al nivel más adecuado de prestación de los servicios sino a factores histórico-políticos distintos. De igual manera, carece de sentido que alguna CA intente asumir nuevas competencias, de carácter común, por el simple prurito de la diferenciación respecto a las demás.

La cuestión estriba en saber si las CCAA y el Estado están dispuestos a realizar este planteamiento racionalizador de la distribución competencial, u otro alternativo, que permita situar la perspectiva de un modelo definitivo. Dejar la situación permanentemente abierta o responder que un Estado compuesto nunca alcanza una estructura definitiva es poco serio. Ciertamente la evolución siempre es posible, como ha sucedido a lo largo de la historia en Estados Unidos o Alemania, pero a nadie se le ocurriría decir que estos sistemas compuestos, ejemplos de descentralización política en el Derecho Constitucional occidental, carecen de un modelo competencial definitivo.

Por último, tan importante como las competencias son las relaciones entre las CCAA y el Estado, y la existencia de instituciones comunes. La reforma del Senado constituye un primer paso, pero será insuficiente si no va acompañado de una mayor institucionalización de las Conferencias Sectoriales, entre otras razones para evitar la precariedad que tienen actualmente en ellas las CCAA, demasiado pendientes del estilo de cada ministro, y probablemente la formación de una Conferencia de Presidentes. Si los sistemas políticos central y autonómicos pivotan sin ninguna duda en torno a los respectivos Presidentes de Gobierno, ¿Cómo es posible que éstos no se reúnan para discutir las cuestiones comunes? Las Conferencias de Presidentes, como instancia más o menos informal de intercambio de opiniones, existen en todos los Estados compuestos europeos.

También en las relaciones entre las CCAA y el Estado puede manifestarse la diversidad, de forma que existan órganos comunes para la colaboración cuando las competencias sean generales y relaciones bilaterales cuando correspondan a las competencias o los intereses específicos de una Comunidad.

La participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión de la Comunidad Europea

El progreso en la construcción de la unidad europea y el aumento de los Fondos Estructurales, consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, así como la creación del Comité de las Regiones, que por España tendrá 17 representantes de las CCAA y 4 de los entes locales, han contribuido a aumentar el interés de las CCAA por las Comunidades Europeas, que siempre había sido importante. Los numerosos acuerdos celebrados entre CCAA y Lánders o Re-

giones de otros Estados, e incluso el papel desempeñado por los dirigentes autonómicos de España en los ámbitos regionales europeos resultan síntomas evidentes del interés que presenta la dimensión supranacional para las CCAA.

Pero las formas concretas para una participación eficaz de las CCAA en las políticas comunitarias distan de estar claras. El debate viene de lejos, (el Gobierno planteó en 1985 el establecimiento de un «observador» de las CCAA semejante al alemán y posteriormente sustituyó la idea por la creación de la actual «Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas»), pero adquiere mayor relieve ahora por diferentes factores: el incremento de competencias de Bruselas como consecuencia del Tratado de Maastricht, la reforma de la Constitución alemana para articular una participación superior de los Länder en las Comunidades Europeas y la iniciativa de la Consejería de Presidencia del Gobierno Vasco, para una negociación sobre nuevas fórmulas de participación que superen las previstas por la Conferencia Sectorial.

La Secretaría General de Acción Exterior de la Presidencia del Gobierno vasco ha elaborado un *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea* (noviembre de 1993), que merece estudiarse con atención, tanto por su calidad técnica como por las razones de fondo que esgrime.

El punto de partida, conocido, es planteado con rotundidad: la CA ha perdido el ejercicio de competencias reconocidas en su Estatuto como consecuencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas y en las decisiones sobre esas materias no participa la CA sino el Estado, cuando éste carece totalmente de competencias en esas materias, porque los múltiples órganos comunitarios que actúan en sectores como agricultura, industria, pesca, etc. se forman a partir de los Estados. A la vista de las fórmulas existentes en Alemania, Bélgica, Italia y algún otro país, se repasan las instituciones europeas y las técnicas de estos países para concluir reivindicando la participación de Euskadi de forma semejante.

El Informe está bien elaborado técnicamente, con un estudio importante de los órganos de segundo y tercer nivel en que podrían intervenir representantes autonómicos, más allá de las fórmulas más conocidas del «Observador», la delegación en Bruselas o las nuevas posibilidades del Bundesrat (que comentamos el año pasado), pero se plantea únicamente desde la perspectiva de Euskadi, rechazando la actual Conferencia Sectorial e ignorando al resto de las CCAA, cuando este dato es justamente fundamental en la articulación de cualquier fórmula. De todas maneras, el documento insiste en su carácter de propuesta para la discusión, y como tal contiene enfoques interesantes. Ciertamente es un tema importante, que dista de encontrarse resuelto con la Conferencia Sectorial y que convendría abordar con seriedad por parte de todos.

El cambio de la financiación de las Comunidades Autónomas, con la cesión del 15% de IRPF

En octubre el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó finalmente la

cesión a las CCAA del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como nuevo mecanismo que introduce una primera forma de corresponsabilidad de las propias CCAA en su financiación, tras un debate que había durado más de un año y se enconó en su última fase.

El problema arranca, como se sabe, de la asimetría existente entre las dos facetas de la autonomía financiera de las CCAA, el gasto y los ingresos. Mientras la libertad de las CCAA en el gasto es relativamente amplia, y ha sido confirmada en la última época por las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones, el porcentaje de recursos propios es francamente reducido. Esta escasez no sólo distorsiona la posición de las CCAA sino también del Estado porque los ciudadanos sólo perciben al Estado como recaudador, sin atribuir a las CCAA la parte que pueda corresponderles por las deficiencias en la gestión. Con esta medida se trata, por tanto, de dar un primer paso en la corresponsabilidad de las CCAA con el Estado en los ingresos, que repercuta positivamente para ambas instancias, aquellas porque tendrán mayor grado de libertad en los ingresos que perciban y éste porque dejará de aparecer como el único recaudador.

Pero si el principio de corresponsabilidad no es negado por nadie, la fórmula concreta de cesión a las CCAA del 15% del IRPF tuvo críticas frontales, que fueron desde la negación de que significara mayor corresponsabilidad a la crítica de insolidaridad por disminuir la capacidad de reequilibrio territorial del Estado y repercutir a favor de las CCAA con mayor actividad económica.

Sin entrar ahora en el contenido y las consecuencias de la fórmula concreta, que es objeto de análisis por un especialista como el profesor Ruiz Huerta en un artículo monográfico, pueden destacarse algunos elementos generales de reflexión sobre la polémica y la decisión final.

En primer lugar, hay que reconocer que se trata de una reforma modesta, tanto por las consecuencias financieras como por su mismo carácter de corresponsabilidad, pero en cambio abre la vía a la territorialización de un impuesto importante que puede jugar en futuro en favor del esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma. Si se admite que las CCAA deben incrementar su autonomía en los ingresos y establecer cierta proporción entre los servicios que prestan y los costes que significan para sus ciudadanos, no existen otras muchas vías diferentes a la cesión de una parte del IRPF, teniendo en cuenta que hasta ahora todas las CCAA se han negado a entrar por la vía del recargo, por la posible impopularidad que generaría.

El debate que precedió a la decisión adoleció de algunas debilidades. Una vez más, destacó la ausencia de diálogo entre los máximos responsables de las CCAA que se posicionaban a favor o en contra, con graves acusaciones contra las posiciones contrarias (insolidaridad, parasitismo, etc), a través de los medios de comunicación, mientras el Gobierno iba dialogando de forma bilateral con cada CA, una por una. En cualquier otro ámbito de la vida económica, administrativa o intelectual se hubiera considerado absurdo que los defensores de puntos de vista diferentes no dialogaran entre sí, buscando un acercamiento de sus po-

siones, pero en cambio se hizo en una decisión con tanto significado como ésta.

La propia técnica gubernamental (presentación de varios proyectos sucesivos, falta de claridad respecto a la decisión final ...) contribuyó a dificultar el acuerdo. Ahora debe destacarse que la decisión ha ido acompañada de la formación de una Comisión de Expertos para profundizar en la vía de la responsabilidad que debería evitar en futuras reformas alguno de los defectos que se han producido en ésta ocasión.

Los numerosos cambios de Gobierno autonómicos, el liderazgo de los Presidentes, y la escasa adaptación de los partidos generales a la estructura del Estado autonómico

Los numerosos cambios de Gobierno realizados este año, más allá de las circunstancias concretas de cada CA, presentan algunos rasgos comunes que pueden merecer una reflexión. La nota más extendida, al margen del color político de la mayoría, es el reforzamiento de los Presidentes autonómicos. Como sucede en los Estados federales con los Presidentes de Länder o los Gobernadores de los Estados, los Presidentes de las CCAA se están convirtiendo progresivamente en los pesos pesados de la política, no solo autonómica sino nacional. Si el caso de Aznar en el PP, pasando de la Presidencia de Castilla y León a la del partido, ya fué premonitorio, en general las personas más influyentes de los partidos serán en breve, si no son ya, los Presidentes autonómicos.

Las causas son múltiples. El sistema de investidura, de formación del Gobierno y de moción de censura, que da todo el protagonismo al Presidente, refuerza su posición. El profesor Tomàs Font, al estudiar los cambios administrativos, apunta otras razones relacionadas con las reformas de los Departamentos (reforzamiento de los equipos de Presidencia, supresión de Vicepresidencias, adscripción directa de responsables sectoriales importantes a la Presidencia ...). Otras explicaciones derivan directamente de la sociología política más sencilla, como la permanencia de los Presidentes mientras se renuevan los Consejeros más antiguos y la popularidad que los Presidentes autonómicos están alcanzado ante la opinión pública, por el bien conocido fenómeno de la personalización de la política.

La comprobación de la fuerza de los Presidentes plantea de manera natural las relaciones existentes en la actualidad entre la dirección central de los partidos políticos y la dirección de la CA. A veces da la impresión, tanto por defecto como por exceso, que los partidos políticos aún no han adaptado sus estructuras al Estado de las Autonomías. Unas veces las direcciones centrales de los partidos interfieren en iniciativas que parecen propias del nivel autonómico y en cambio otras veces se adoptan en la CA decisiones cuya trascendencia debería implicar a la dirección central del partido.

Frente a todos los cambios, la continuidad del Sr. Hormaechea en Cantabria, con una situación institucional francamente anómala, constituye un ejem-

plo concreto de la idea anterior. El Presidente está procesado y gobierna con el apoyo de 8 parlamentarios del total de 39 que tiene la Cámara. La Asamblea desconfía tanto del Presidente que ha llegado a enviarle una ley para su publicación por vía notarial (!). El Presidente retrasó efectivamente la publicación y la Mesa de la Asamblea lo denunció ante la Fiscalía. El principal Grupo parlamentario, el socialista, ha presentado dos mociones de censura en seis meses sin obtener apoyo suficiente, y el segundo partido, el popular solicitó en su Congreso al Presidente que dimitiera, pero le sostuvo después ante las mociones de censura y votó a favor los Presupuestos. Todo ello en medio de descalificaciones mutuas constantes. La valoración de Cantabria explica con rigor los extremos increíbles a los que se ha llegado este año.

La historia podría ser material para una opereta si no fuera porque Cantabria tiene un endeudamiento astronómico y la crisis económica general es aún más aguda en esta región, con una pérdida constante desde hace años de su posición económica. En casos como éste, hasta ahora afortunadamente aislado, la dirección de los partidos políticos generales están obligadas a alcanzar un acuerdo que instale un gobierno de gestión y neutralice sus respectivas posiciones políticas hasta las siguientes elecciones. Lo contrario es el desprestigio de las instituciones y de la propia autonomía, pero sobre todo la frustración de los ciudadanos ante la incapacidad de las instituciones democráticas.

Otros temas dispares que reflejan falta de previsión en el Estado autonómico: los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional, las leyes del Estado que deben desarrollar las CCAA y la situación de los Ayuntamientos

Todos estos temas se tratan con detalle y rigor en otros lugares del Informe, y aquí sólo se trata de llamar la atención sobre la especial dinámica que requieren las decisiones generales en el Estado autonómico, tan diferente del Estado unitario. La existencia de 17 CCAA, con un Parlamento, un Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia, que tienen su propia dinámica deben aconsejar a las instituciones centrales una previsión exquisita en las decisiones que adoptan.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 solucionó aparentemente uno de los problemas que pendían sobre los reglamentos y otras decisiones de los Gobiernos autonómicos: si no se presentan al dictamen del Consejo de Estado deben ser objeto de consulta ante un órgano equivalente de las CCAA. Las CCAA no acuden al Consejo de Estado, para el dictamen de las decisiones que la ley requiere, esencialmente porque su composición solo dependiente del Gobierno central levanta desconfianza. Pero si carecen del dictamen de un órgano autonómico equivalente, pueden ser anuladas por los tribunales contenciosos. La solución «fácil» sería la creación de 17 órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado, y ésta ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional, pero ¿Cuántas CCAA tienen los juristas de prestigio, independientes y que puedan asumir las incompatibilidades necesarias para realizar esta labor? ¿No hubiera sido más fácil cambiar la composición del Consejo de Estado dando entrada a

las CCAA en el nombramiento de sus miembros? ¿No será preferible que cada CA organizara su propia función consultiva, de acuerdo con sus posibilidades? El valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Constitución, ha colocado a las CCAA en una situación francamente difícil.

La Ley 30/1992 ha sido la norma básica estatal de mayor trascendencia para las CCAA durante el año pasado. Entre otros extremos, daba a las CCAA un plazo de seis meses para adaptar todos los procedimientos administrativos a los nuevos principios de la reforma. Pero la falta de criterios adecuados, que no significa reglamentistas, ha conducido a reformas administrativas francamente diversas entre las diferentes CCAA, produciendo una proliferación de procedimientos superior a la existente, cuando teóricamente se trataba de simplificarlos. Pero el extremo increíble se alcanza cuando en pleno mes de agosto un Decreto-ley reconoce que el Estado es incapaz de reformar sus innumerables procedimientos y aplaza la entrada en vigor de la ley. Después de forzar el ritmo de todas las CCAA para que reformen sus procedimientos, fijando un plazo perentorio, ¿es lógico que el Estado cambie unilateralmente su propia decisión? ¿Se había aprobado la ley sin medir la dimensión de las tareas, no ya de las CCAA, que sería lógico, sino ni siquiera de la propia Administración central?

Desde hace varios años los Ayuntamientos vienen expresando su protesta por las dificultades financieras que padecen, por la nueva centralización que aparece en algunas CCAA y, más en general, por la falta de definición del régimen local en el Estado de las Autonomías. Las formas concretas de la desazón municipal son muy diversas: protestas de la Federación Española de Municipios, enfrentamientos entre Alcaldes y responsables autonómicos, exigencia de mayor participación en el Comité de las Regiones, amenaza con dejar de prestar servicios no estrictamente locales, reivindicación de una participación en el IRPF, etc. Lo único cierto es que la organización local en el Estado autonómico ha cambiado drásticamente respecto al anterior Estado centralista y ni la Ley de Bases de Régimen Local ni la Ley de Financiación Local han recogido las notas esenciales de esa diversidad. Las Diputaciones poseen una realidad diferente en cada CA, o no existen (uniprovinciales, insulares); los grandes municipios poseen problemas muy diferentes de los que tienen los medianos y éstos son muy distintos a los que experimentan los pequeños ...

Pero en todo caso, los problemas locales corresponden tanto al Estado como a las propias CCAA. Justamente, una de las ventajas de la autonomía es poder adaptar soluciones diversas a las características propias de cada una, y una de las más notables es la dimensión y carácter de los entes locales; pero ello requiere una programación de las reformas que implique a todas las partes afectadas, y se estudie con calma, antes de que una nueva oleada de protestas obligue a soluciones improvisadas.