

EL SENADO

*Alberto Dorrego de Carlos y
Carlos Gutiérrez Vicén*

El inicio de la Legislatura y la reanudación de los trabajos de la Comisión General de las Comunidades Autónomas: Primer debate sobre la política autonómica del nuevo gobierno

La VI Legislatura de las Cortes Generales, surgida de las elecciones generales celebradas el 3 de marzo de 1996, comenzó formalmente el día 27 de este mes, fecha en la que, tras un largo y tenso período electoral, quedaron definitivamente constituidas ambas Cámaras y elegidos sus nuevos Presidentes y Mesas.

Lógicamente, la nueva etapa se inició bajo una gran expectación política, derivada de la victoria electoral del Partido Popular —más amplia en el Senado que en el Congreso de los Diputados— y la previsible alternancia en el Gobierno de la Nación, tras catorce años ininterrumpidos de gobiernos apoyados por el Partido Socialista, hecho que finalmente se produciría en el mes de mayo, al resultar investido como Presidente del Gobierno D. José María Aznar López.

La actividad política del Senado, ralentizada a consecuencia de las negociaciones previas a la investidura del Presidente del Gobierno entre el Partido Popular y los principales partidos nacionalistas representados en el Congreso de los Diputados, se reanudó a partir de este momento, recuperando paulatinamente durante todo el año 1996 su ritmo normal de trabajo.¹

El principal cambio operado en la composición de la Cámara fue, evidentemente, la consecución de la mayoría absoluta por el Partido Popular, con todo lo que ello supone en cuanto a la composición de todos sus órganos: desde la Mesa y la Diputación Permanente, hasta las propias Comisiones. Pero hubo también otros cambios, derivados directamente de los resultados electorales, que afectaron a esta cuestión, como es, señaladamente, la desaparición del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, al no poder contar con el número mínimo

1. El nuevo Presidente del Senado, elegido con el voto favorable de todos los miembros de la Cámara, es el Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Barrero Valverde, en quien concurre la condición de Senador por la provincia de Badajoz y Presidente del Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La nueva Mesa del Senado quedó integrada por las siguientes personas: Excmo. Sr. D. Joan Rigol i Rigol, Vicepresidente Primero, designado por la Comunidad Autónoma de Cataluña; Excmo. Sr. D. Manuel Ángel Aguilar Belda, Vicepresidente Segundo, elegido por la provincia de Albacete; Excmo. Sra. D^a M^a Cruz Rodríguez Saldaña, Secretaria Primera, elegida por la provincia de Burgos; Excmo. Sr. D. Victoriano Ríos Pérez, Secretario Segundo, designado por la Comunidad Autónoma de Canarias; Excmo. Sr. D. Joaquín Jesús Galán Pérez, Secretario Tercero, elegido por la provincia de Sevilla y la Excmo. Sra. D^a M^a Dolores Gorostiaga Saiz, Secretaria Cuarta, elegida por la provincia de Cantabria.

de miembros exigido por el artículo 27 del Reglamento. El paso de seis a cinco Grupos Parlamentarios tuvo, asimismo, una multitud de consecuencias organizativas y de funcionamiento entre las que pueden destacarse fundamentalmente dos: la nueva composición de la Junta de Portavoces y la adecuación del número de miembros de todas las Comisiones a la nueva situación. Dicho número pasó a ser el de veinticinco, por Acuerdo de la Mesa de 16 de abril de 1996 (adoptado conforme a la reforma del artículo 55 del Reglamento aprobada el 6 de octubre de 1993), frente a los treinta y uno, e incluso treinta y dos que llegaron a tener en la pasada Legislatura, mientras que la Comisión General de las Comunidades Autónomas pasó a estar compuesta por 50 miembros.

Resueltas estas cuestiones, e iniciada la acción política del Gobierno, las Cámaras pudieron comenzar a desarrollar sus funciones a mediados del mes de mayo. Pero, lógicamente, la actividad se centró en la función de control, pues siendo el Gobierno en nuestros días el principal motor de la legislación, hubo de esperarse a la presentación de sus iniciativas y, en el caso del Senado, además a la tramitación de éstas en el Congreso de los Diputados. Si a esto le añadimos el hecho de que, durante el período de sesiones de septiembre a diciembre es siempre preciso reservar una buena parte del tiempo para la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las leyes que la acompañan (que en esta ocasión fueron cuatro), se hace patente la dificultad para desarrollar una mayor actividad legislativa.

El órgano nuclear del Senado en cuanto a su función territorial, la *Comisión General de las Comunidades Autónomas*, también se vio afectado por las peculiares circunstancias políticas del momento, debido a lo cual no pudo celebrar su sesión constitutiva hasta el día 14 de mayo de 1996. En el transcurso de dicha sesión resultó elegido Presidente de la Comisión General D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, Senador del Partido Popular por La Rioja y ex-Presidente de dicha Comunidad Autónoma.²

El día 28 de mayo de 1996 celebró su primera reunión el órgano de gobierno de la Comisión General junto con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios con el fin de establecer un primer calendario de trabajo y los criterios generales de organización de la Comisión en la nueva Legislatura. En dicha reunión se acordó unánimemente proponer a la Comisión una delegación genérica en favor

2. Los restantes miembros de la Mesa elegidos en esta sesión fueron los siguientes: D. Jaime Cardona i Vila, Vicepresidente Primero, elegido por la provincia de Lleida, D. Antonio García Miralles, Vicepresidente Segundo, designado por la Comunidad Valenciana, D. Pedro Agramunt Font de Mora, Secretario Primero, elegido por la provincia de Valencia, D. Mario Onaindia Nachiondo, Secretario Segundo, elegido por la provincia de Guipúzcoa, D. Gregorio Garzarán García, Secretario Tercero, elegido por la provincia de Teruel y D. Antonio Garcías Coll, Secretario Cuarto, elegido por la provincia de Mallorca.

Han actuado como Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General durante este período D. Victoriano Ríos Pérez, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, D. Joseba Zubia Atxaerandio, Portavoz del Grupo Parlamentario Senadores Nacionalistas Vascos, D. Joaquim Ferrer i Roca, Portavoz del Grupo Parlamentario Convergència i Unió, D. Lluís Armet i Coma, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y D. Fernando Bécker Zuazua, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular (más adelante sustituido por D. Francisco Utrera Mora).

de la Mesa, reunida conjuntamente con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, para el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 56. b) del Reglamento del Senado (emisión de Informes acerca del contenido autonómico de las iniciativas que hayan de ser tramitadas en la Cámara) y, en general, «...aquéllas relativas a la emisión de Informes cuyos destinatarios sean otros órganos de la Cámara, fuera de los supuestos en que la Comisión actúe con competencia legislativa ordinaria». No obstante, en el ánimo de los miembros de este órgano no estuvo en ningún momento centralizar, ni mucho menos monopolizar, el ejercicio de esta competencia frente a la Comisión, cuya intervención en pleno es la única que hace cobrar verdaderamente sentido político a los Informes sobre el contenido autonómico, sino simplemente establecer una *delegación cautelar* en previsión de situaciones de urgencia, como las que finalmente acabarían produciéndose con la tramitación presupuestaria. No obstante, sobre todos estos extremos se insistirá más adelante, al tratar de los Informes sobre el contenido autonómico tramitados en la Comisión General.

La Mesa y los Portavoces adoptaron también el acuerdo de atribuir las funciones de estudio y propuesta que en la pasada Legislatura desempeñaba el *Relator rotatorio* designado por la Mesa a la Presidencia de la Comisión, la cual actuará en este cometido asistida técnica y jurídicamente por los Letrados de la Comisión General. La decisión de suprimir esta figura, extraña en nuestro Derecho parlamentario, se adoptó ante las disfuncionalidades prácticas advertidas durante la pasada Legislatura y, sobre todo, ante la evidencia de que el órgano unipersonal más adecuado para representar institucionalmente la opinión de la Comisión o de su Mesa y efectuar las correspondientes propuestas de Informe, generalmente sobre bases técnico-jurídicas, es la propia Presidencia de la Comisión.

Además de estos acuerdos de mayor alcance, la Mesa y los Portavoces acordaron también solicitar a los órganos correspondientes, en particular al Ministerio para las Administraciones Públicas, toda la documentación e información disponible sobre asuntos relacionados con el desarrollo del Estado autonómico a los que se refieren los distintos apartados del artículo 56 del Reglamento de la Cámara, con el fin de garantizar su recepción regular por la Comisión General; invitar al Gobierno de la Nación, a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, a asistir a las reuniones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General, siguiendo con el precedente establecido en ese sentido en la pasada Legislatura, y encomendar a la Presidencia y a los servicios técnicos de la Comisión General iniciar los contactos precisos para asegurar una eficaz coordinación con los Consejos de Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas, estableciendo, en su caso, *relaciones estables* con los responsables que designen cada una de ellas para el seguimiento de los trabajos de la Comisión General.

En otro orden de asuntos, el órgano rector de la Comisión General adoptó el acuerdo de celebrar una primera sesión de la Comisión el día 10 de junio con la comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas para informar sobre la nueva política autonómica del Gobierno y las líneas generales de actuación de su Departamento en esta materia. Con esta comparecencia el Gobierno

reafirmaba la prioridad del Senado sobre los asuntos autonómicos y la centralidad en este ámbito de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Las líneas maestras de la *nueva política autonómica del Gobierno de la Nación*, expuestas por el Ministro para las Administraciones Públicas ante la Comisión General, pueden sintetizarse en los siguientes términos:

a) *en materia competencial* el programa del Gobierno gira en torno a tres grandes ejes: el cumplimiento efectivo de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron a dicha condición por la vía del artículo 151 de la Constitución, la ejecución de los acuerdos contenidos en el pacto autonómico de 1992 respecto a las restantes Comunidades Autónomas y la progresiva implantación de la llamada *Administración única*.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el Gobierno planteó esencialmente su disposición política a negociar con las Comunidades Autónomas afectadas los traspasos pendientes y, sobre todo, avanzar en una *interpretación progresiva* de los Estatutos de Autonomía. En esta línea, el Gobierno es partidario de reducir la conflictividad existente ante el Tribunal Constitucional con dichas Comunidades Autónomas a través de pactos políticos con todas ellas.

Con mayor detalle se presentó el programa autonómico del Gobierno respecto a las Comunidades Autónomas de *régimen ordinario*, sobre las cuales el punto básico consiste en la plena ejecución del *Pacto Autonómico* de 1992. A tal efecto, el Gobierno anunció el inicio del proceso de traspaso de las competencias en materia de educación a partir de septiembre de 1996 en las diez Comunidades Autónomas en las que aún no ha sido transferida, y completar los traspasos pendientes del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) y de las competencias en materia de universidades.

En este orden de cosas, el Gobierno expresó su intención de concluir con las fuerzas políticas un nuevo *Pacto Autonómico* de características funcionales similares al de 1992, es decir, firmado entre partidos políticos y destinado a servir de soporte a una nueva legislación de ampliación de competencias, bien mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía, bien a través de otras técnicas de ampliación extra-estatutaria de las competencias.

En cuanto a la llamada *Administración única*, uno de los elementos nucleares del programa político del partido que sostiene el Gobierno, se pretende su implantación progresiva a través de la delegación de competencias en todas las Comunidades Autónomas por la vía del artículo 150.2 de la Constitución y la profunda reforma de los servicios periféricos de la Administración General del Estado. Ello se hará, en opinión del Gobierno, mediante la presentación en el Congreso de los Diputados en breve plazo de un proyecto de ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

b) La reforma del *sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* es, sin duda, el punto más novedoso, aunque también más conflictivo, de cuantos integran el programa autonómico del nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales del 3 de marzo.

En su intervención ante la Comisión General, el Ministro para las

Administraciones Públicas comenzó poniendo el acento en la necesaria renovación del modelo de financiación diseñado en 1980 por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y su sustitución por otro cuyos elementos vertebradores sean la *corresponsabilidad fiscal y la suficiencia financiera*.³ Ambos principios coexisten en la actualidad en la financiación de las Corporaciones Locales y se proyectan sobre todo su sistema financiero, que incluye impuestos de tanta relevancia económica como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y numerosas tasas. En opinión del Gobierno, es preciso acercar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, al menos, a los mismos niveles que las Entidades Locales.

Sentadas estas cuestiones preliminares, el Gobierno anunció haber elegido como instrumento para hacer efectivo el principio de corresponsabilidad fiscal el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del cual se cederá a las Comunidades Autónomas un tramo del 30 por ciento con *ciertas facultades normativas*. La transferencia total del 30 por ciento sólo entrará en vigor, lógicamente, cuando todas las Comunidades Autónomas estén en condiciones de absorber este flujo financiero en atención a sus propias competencias, lo cual no se producirá hasta que hayan asumido las relativas a educación. Hasta entonces se establecerá un sistema transitorio cuya duración no debiera extenderse más allá de dos años.

La reforma del sistema se efectuará, según el Ministro, buscando compromisos con todas las Comunidades Autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y con las restantes fuerzas políticas sobre tres cuestiones esenciales: la distribución de la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas (PIE) y las variables aplicables, la existencia o no de topes y mínimos de garantía en la cesión del IRPF (respecto a lo cual el Gobierno manifiesta su posición favorable únicamente a los segundos) y la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que se mantiene prácticamente congelado desde 1993.

3. En este punto el Ministro afirmó: «El instrumento por el que se ha optado -y ya adelante la firme voluntad del Gobierno de cumplir los acuerdos a los que se ha llegado- es el de transferir a las Comunidades Autónomas una parte del IRPF, concretamente del 30 por ciento del IRPF actual, lo que significa que tendrán competencia para fijar el mínimo exento, para fijar los tramos, la tarifa y también las deducciones...» (*Diario de Sesiones del Senado - Comisiones....* op. cit., pág. 4).

Más adelante el Ministro Rajoy afirmó: «...este es el acuerdo al que se ha llegado y desde luego el Gobierno tiene la firme voluntad de cumplirlo. Es evidente que hay otras posibles formas de corresponsabilidad fiscal: se ha hablado del IVA, de los impuestos especiales, también del IRPF con otra fórmula, pero nos ha parecido la más adecuada la fórmula a la que yo acabo de hacer referencia, fundamentalmente por dos razones. Primero, porque tenía un antecedente, aunque a nosotros -me refiero al Gobierno- no nos gustaba y, de hecho, no le dimos nuestro apoyo cuando éramos oposición, porque era una cesión de un 15 por ciento de la cuota líquida del IRPF, que nada tenía que ver con la corresponsabilidad fiscal; pero, en cualquier caso, hay un antecedente en un impuesto y sobre todo porque las recomendaciones del *Libro Blanco* elaborado por los expertos a los cuales el Gobierno hizo el encargo de su redacción, establecía, aunque contemplaba varias posibilidades, que el mejor modelo era el de la cesión de una parte del IRPF con capacidad normativa...» (*Diario de Sesiones del Senado - Comisiones....* op. cit., pág. 5).

En cuanto a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Canarias, el Gobierno reafirmó en este debate su compromiso de integrar los impuestos especiales en el sistema fiscal vasco y de refundir los elementos económicos y fiscales del Régimen Económico y Fiscal (REF) canario.

c) En cuanto al llamado *Pacto Local*, el Gobierno manifestó su voluntad «...clara y rotunda...» de continuar el proceso de descentralización política y administrativa realizado en los últimos años y proyectarlo también hacia las Entidades Locales. El concepto de *Administración única* engloba también a las Corporaciones Locales, las cuales deben recibir la delegación de numerosas competencias administrativas que ahora gestionan directamente las Comunidades Autónomas. En opinión del Gobierno, es preciso construir una Administración eficiente, racional y, sobre todo, próxima al ciudadano, para lo cual es esencial contar con la Administración Local. Ello debe realizarse a través de un gran *Pacto Local* cuyos documentos base están siendo preparados conjuntamente por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio para las Administraciones Públicas, para su discusión con las fuerzas políticas y las Comunidades Autónomas en breve plazo.

d) La *participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea* constituye otro de los puntos esenciales del programa gubernamental, que se centra en la reforma de la Conferencia Sectorial para asuntos de las Comunidades Europeas, a la cual se debe otorgar, en opinión del Gobierno, el mismo estatuto formal que al Consejo de Política Fiscal y Financiera. El Proyecto de Ley sobre la *Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, fue remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados poco después de celebrarse la comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas.

El Gobierno tiene la firme voluntad política, según el Ministro para las Administraciones Públicas, de garantizar a las Comunidades Autónomas la consulta previa en todas aquellas materias que afecten al círculo de sus competencias e intereses y su derecho a intervenir en la definición de la posición del Estado en todas estas materias.

Además de la reforma legislativa antes señalada, el Gobierno anunció la creación, en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, de una unidad administrativa para la coordinación con las oficinas de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea.

e) Finalmente, por lo que respecta a la *reforma constitucional del Senado*, el Gobierno se manifestó a favor de continuar los trabajos realizados en la Cámara Alta durante la V Legislatura, sobre la premisa de que el Senado debe ser en todo caso la primera Cámara en los asuntos de trascendencia autonómica. Asimismo, aunque tales decisiones deben ser adoptadas por el propio Senado y las fuerzas política en él representadas, parece ineludible modificar la actual composición de la Cámara, lo que posiblemente llevará aparejada una reforma del Título III de la Constitución.

El Senado y los convenios entre Comunidades Autónomas. La tramitación del Acuerdo de Cooperación entre el País Vasco y Navarra

Una de las cuestiones más insatisfactoriamente resueltas en el Derecho Público de las Comunidades Autónomas desde la entrada en vigor de la Constitución es la interpretación y aplicación práctica de su artículo 145.2, relativo a los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.

Al margen de consideraciones y problemas teóricos como es la explicación jurídico-constitucional de la intervención de las Cortes Generales sobre una facultad en principio libre de las Comunidades Autónomas, como es concluir acuerdos en el ámbito de sus competencias con otras Entidades de naturaleza similar, cuestión esta en cierto modo resuelta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 74/1986, de 17 de abril, las dificultades aplicativas de este precepto son tan numerosas que han llevado a un cierto desuso de esta figura y, en todo caso, impiden actuar a las Cortes Generales con unos criterios mínimamente seguros en este terreno.

Dichas dificultades abarcan desde la distinción entre los «*convenios para la gestión y prestación de servicios propios*» y los «*acuerdos de cooperación*» (distinción que recuerda la existente en el Derecho constitucional norteamericano entre los *agreements* y *compact*s entre Estados y, en el Derecho alemán, entre los *convenios de Estado* y los *convenios administrativos* entre Länder) hasta cuestiones elementales relacionadas con su tramitación parlamentaria: la incidencia de la actividad interna de las Comunidades Autónomas sobre el procedimiento parlamentario, la tramitación simultánea o sucesiva de los convenios para la objeción de su calificación jurídica, las diferencias entre Cámaras sobre la calificación, el desarrollo sucesivo del procedimiento de autorización, la introducción de condicionamientos por las Cortes Generales en los acuerdos de cooperación, el procedimiento de solución de diferencias entre Cámaras vía Comisión Mixta, el registro de convenios y acuerdos, la retirada unilateral de los acuerdos remitidos a las Cámaras...etc. Problemas estos a los que se une la limitada preocupación doctrinal y jurisprudencial por estas cuestiones y los escasos precedentes parlamentarios con los que contamos, pues, sorprendentemente, en cerca de veinte años de vigencia de la Constitución no pasan de una decena los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas tramitados por las Cortes Generales.

Sin embargo, es ésta una cuestión que se trata a fondo en otra parte de esta misma obra, donde se da cuenta no sólo de los convenios tramitados ante las Cortes Generales, sino también de aquellos otros que no son subsumibles en el ámbito de aplicación del artículo 145.2 de la Constitución, los llamados «convenios verticales».

Por ello no vamos a detenernos en el análisis de los complejos problemas jurídicos antes mencionados y simplemente recordaremos que a lo largo de 1996 se presentaron a las Cortes Generales, para su autorización, cuatro convenios entre Comunidades Autónomas:

- El Convenio de colaboración entre las Comunidades de Castilla-La

Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 22 de mayo de 1996.

- El Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Consejo de Gobierno de La Rioja sobre trasplantes renales, al que se sumó como parte firmante el Ministerio de Sanidad y cuyo texto final fue publicado en el B.O.E. de 26 de diciembre de 1996.

- El Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista (EITB), celebrado en Pamplona el 17 de abril de 1996.

- Y el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, para establecer un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, que fue finalmente retirado por el Gobierno de Navarra.

Este último fue, obviamente, el que presentó un mayor interés tanto para la opinión pública como para los estudiosos de la figura de los convenios en nuestro Derecho Público.

Desde nuestro punto de vista, y con ánimo de dejar tan sólo enunciados los dos problemas fundamentales que deberán resolverse en el futuro y que se plantearon en la tramitación de la autorización de este acuerdo, hay que decir que estos fueron el de la posibilidad de enmienda del mismo por parte de las Cortes Generales, la cual se articuló por la vía de permitir la presentación de propuestas de autorización condicionada de que, de hecho, permitía introducir determinadas interpretaciones del texto del convenio con efectos muy similares a las enmiendas, y el del valor y alcance de la retirada unilateral del proyecto de acuerdo.

El debate sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

El 12 de noviembre se celebró, precedido de una inusual expectación un importante debate en la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera días atrás, el cual no sólo marca el punto álgido de la actividad del Senado sobre los asuntos autonómicos en 1996, sino posiblemente también de la polémica abierta el pasado año entre las fuerzas políticas de ámbito nacional y las Comunidades Autónomas en torno al arduo y siempre sensible problema de la financiación autonómica.

El debate parlamentario sobre la financiación autonómica hay que situarlo en el contexto de los acuerdos post-electorales concluido entre los partidos nacionalistas del Congreso de los Diputados y el Partido Popular, fuertemente contestados tanto desde la nueva oposición parlamentaria como desde algunos Gobierno autonómicos. Así las cosas, el Gobierno de la Nación presentó en el Congreso de los Diputados, formando parte del llamado *paquete presupuestario*, dos proyectos de Ley para instrumentar jurídicamente la reforma del modelo de

financiación de las Comunidades Autónomas: el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias. Por otro lado, el Gobierno convocó al Consejo de Política Fiscal y Financiera para plantear los términos y el alcance de la reforma del modelo de financiación, el cual adoptó, en su reunión celebrada el 23 de septiembre, un nuevo acuerdo para el quinquenio 1997-2001, que obtuvo el voto a favor tanto del Gobierno como de 12 de las 15 Comunidades Autónomas de régimen financiero común.

En medio de un agitado debate público sobre cuestiones autonómicas, provocado por la reforma del sistema de financiación, comenzó a señalarse por destacados líderes del Senado la conveniencia de trasladar el debate anual sobre el *Estado de las Autonomías* a los primeros meses de 1997, evitando así su coincidencia con el debate presupuestario.

El artículo 56.bis.7 del Reglamento vigente del Senado dispone lo siguiente:

«1. La Comisión General de las Comunidades Autónomas celebrará *una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones*, una sesión cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías. Tras el correspondiente debate, se podrán presentar mociones, al amparo de lo dispuesto en este Reglamento.

2. Las intervenciones que se produzcan en esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía. En el Diario de Sesiones se reproducirán todas íntegramente en castellano y en la lengua en que se hayan realizado.»

No obstante, lo dispuesto en el apartado 1 de este precepto, el Debate de la Comisión General sobre el Estado de las Autonomías sólo se ha celebrado en una ocasión (en 1994). En 1995 las circunstancias políticas obligaron a posponerlo reiteradamente, sin que finalmente llegara a celebrarse como consecuencia de la disolución anticipada de las Cámaras en enero de 1996.

Días más tarde se recibía oficialmente en la Comisión General, por primera vez desde su creación, el escrito del Presidente de una Comunidad Autónoma (en concreto, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha) solicitando la convocatoria de la Comisión General, al amparo de lo dispuesto en el artículo 56.bis.3 del Reglamento del Senado, para expresar la posición de dicha Comunidad Autónoma ante el sistema de financiación autonómica. Por su parte, el Ministro para las Administraciones Públicas solicitó también la convocatoria ante la Comisión General para informar ante ella de los acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Ante esta situación, la Mesa y los Portavoces de la Comisión General, en su reunión de 31 de octubre de 1996, acordaron celebrar un *debate general sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, en el cual quedarían refundidas ambas iniciativas. Asimismo se establecían, después de no pocas deli-

beraciones, los criterios generales de ordenación de este debate que se presuponía tenso y complejo organizativamente.

La complejidad de estos debates deriva de la peculiar naturaleza de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que se sitúa a caballo entre un órgano típico parlamentario, con sus portavoces, turnos de intervenciones, ...etc, y una gran *Conferencia* (en la cumbre) de *Presidentes* o *Consejeros* de los Gobiernos autonómicos.

En esta ocasión, se acordó por la Mesa de la Comisión que intervendrían en primer lugar los autores de la iniciativa, esto es, el Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ministro para las Administraciones Públicas, quienes podrían replicarse y contrarreplicarse entre sí. Posteriormente, en la ordenación establecida por la Mesa, podrían intervenir los Presidentes de las Comunidades Autónomas presentes, tras lo cual lo harían los Consejeros de las Comunidades Autónomas, por su orden protocolario habitual. Concluida esta primer fase (*intergubernamental*) del debate, podrían tomar la palabra los Senadores de la Comisión inscritos en el registro de oradores (art. 56.bis.4.1 del Reglamento del Senado) y, en todo caso, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión.

En suma (y a efectos de satisfacer la curiosidad de algún lector) se contabilizaron, incluyendo réplicas y dúplicas hasta 48 intervenciones, con una duración total de la sesión próxima a las diez horas; cifras estas muy próximas, e incluso superiores, a la de algunos de los más largos y complejos debates del Congreso de los Diputados, como el llamado *debate sobre el Estado de la Nación*, debates de investidura o mociones de censura. El desarrollo íntegro de esta sesión se contiene el *Diario de Sesiones del Senado* – Comisiones, núm. 56, de 12 de noviembre de 1996.

La presencia en el Senado, también por primera vez desde 1994, de cinco Presidentes de Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Comunidad Valencia, Extremadura, Madrid y Baleares) y ocho Consejeros de Gobiernos autonómicos en representación de sus respectivos Presidentes confirió a este debate unos perfiles muy peculiares, que permiten calificarlo de *pseudo-debate sobre el Estado de las Autonomías*, al menos si atendemos a la expectación política que generó y a su repercusión en los medios de comunicación social.

Como preveía la Mesa de la Comisión, el debate no sólo fue largo, sino muy tenso políticamente y en ocasiones vibrante. El Gobierno de la Nación, los Gobiernos autonómicos (en número de trece) y todos los Grupos Parlamentarios tuvieron ocasión de expresar públicamente su posición ante un asunto tan esencial para España al tiempo que se contrastaban los datos que todos los intervinientes, de un modo u otro, tuvieron ocasión de aportar al debate.

La información proporcionada por el Gobierno de la Nación coincide en lo sustancial con la aportada en la sesión del mes de junio, antes relatada, en la que el Gobierno explicó su programa general en materia autonómica, así como con la proporcionada al Congreso de los Diputados en el debate de los proyectos de ley sobre el sistema de financiación autonómica anteriormente aludidos. En términos generales, el Gobierno insistió en los inconvenientes del modelo anterior

y en su decidida apuesta por la *corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*. Para la consecución de este objetivo, el nuevo modelo habría de actuar por dos vías complementarias: la de los actuales tributos cedidos, respecto a los cuales se atribuirá, dentro de ciertos límites, capacidad normativa a las Comunidades Autónomas, y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En relación con este impuesto, y a diferencia del modelo anterior basado en una participación territorializada del 15 por ciento sobre la cuota líquida recaudada sobre cada Comunidad Autónoma, se cederá también ahora una *amplia capacidad normativa* de una parte del impuesto, que llegará hasta el 30 por ciento al finalizar el período transitorio.

Esta cesión deberá complementarse, y así figura en el *paquete normativo* remitido para su aprobación al Congreso de los Diputados junto con los Presupuestos Generales del Estado para 1997, con una serie de medidas tales como la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la correcta regulación del régimen jurídico del domicilio fiscal de los contribuyentes.

Asimismo, el Gobierno anunció importantes modificaciones en los instrumentos técnicos de *solidaridad financiera interterritorial*, particularmente la mejora en la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), congelado desde 1993, y la creación del Fondo de Nivelación a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA. En cuanto a las *garantías básicas del nuevo sistema*, el Gobierno se comprometió formalmente a que el volumen total de los recursos de las Comunidades Autónomas experimente en el quinquenio, al menos, una subida del 90 por ciento del incremento medio del volumen de recursos de las Comunidades Autónomas durante este período, así como a que todas las Comunidades Autónomas tengan, al final del quinquenio, una «...financiación mínima per cápita equivalente al 90 por ciento de la financiación media per cápita en el conjunto de todas ellas».

La actividad legislativa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas: La reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y Canarias

La actividad legislativa del Senado durante 1996 no es una excepción, frente a las restantes actividades de la Cámara, en cuanto a la influencia que en ella han producido las nuevas circunstancias políticas. Antes al contrario, si el período de disolución de las Cortes Generales, la nueva mayoría parlamentaria surgida de las elecciones generales del 3 de marzo y todo el conjunto de consecuencias, de más variada índole, que de ello se derivan, han tenido un reflejo inmediato y decisivo en la organización y funcionamiento del Senado y en el desarrollo de sus funciones, esto se aprecia de una manera particularmente clara en la actividad legislativa.

De esta forma, lo primero que se advierte es una reducción muy notable en el volumen de dicha actividad, especialmente si se compara con la desarrollada en 1995 y, sobre todo, en el último período de sesiones de este año, en que la pro-

ducción legislativa fue excepcionalmente abundante. Este es, por otra parte, un rasgo característico común a todos los años en que tiene lugar la celebración de elecciones generales, como puede comprobarse con una sencilla consulta a las elecciones legislativas al uso, acudiendo, por ejemplo, a los años 1986, 1989 o 1993.

Sin embargo, 1996, además de ser un *año de elecciones*, ha sido también, como es sobradamente conocido, un año de cambio en el Gobierno, de *relevo en el poder*, lo cual ha acentuado, sin lugar a dudas, el fenómeno al que estamos aludiendo. Así, algunos observadores han querido ver en la intensidad de la actividad legislativa de 1995, una consecuencia del *fin de la era socialista*, por decirlo con sus propias palabras. De modo que según esta interpretación, el Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo apoyaba, conscientes de la proximidad de un cambio en el poder, habrían acelerado la toma de decisiones legislativas para concluir su labor en determinadas materias. Por contraste, y siguiendo esta argumentación, con las elecciones de 1996 se iniciaría la etapa de gobierno del Partido Popular, el cual necesitaría tiempo, en primer lugar, para elaborar y poner en marcha una estrategia legislativa coherente que acompañase a su acción ejecutiva y, en segundo lugar, estaría (teóricamente) menos necesitado que un Gobierno socialista de un abundante desarrollo legislativo, en virtud del menor intervencionismo que proclama su programa político inspirado, según se afirma, en los principios del neoliberalismo.

Pero, dejando de lado una explicación como la anterior, quizá excesivamente simplista y, con toda seguridad, aventurada, como siempre que se pretenden hacer juicios sobre las intenciones políticas, sí es preciso reconocer que la propia disminución de la actividad legislativa incide en la relevancia de los proyectos o proposiciones de ley tramitados. En efecto, no puede decirse que en 1996 se aprobase ningún texto con la trascendencia general que tuvo, por ejemplo, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Pero en cambio, sí puede decirse que prácticamente toda la legislación habida en 1996 ha tenido un interés autonómico de primer orden. Así ha sucedido con los cinco proyectos de ley que han integrado el *paquete presupuestario*, en donde se establecen las bases jurídicas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y también ha ocurrido así, desde luego, con las proposiciones de leyes orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Canarias.⁴

Esta misma división en dos bloques puede servirnos a la hora de examinar el trabajo desarrollado en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pues no debe olvidarse que, dentro del estudio sobre la normativa estatal que se hace en otro lugar de esta misma obra, se puede encontrar un análisis general de la actividad legislativa senatorial.

Para ello nos referiremos, en primer término, a las reformas de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Canarias, en las que la Comisión General de las Comunidades Autónomas actuó, dentro del procedimiento legislativo, como

4. Aparte de éstas, sólo se tramitó una ley más. En realidad, la producción legislativa de 1996 supuso solamente la tramitación de seis proyectos de ley y de dos proposiciones de ley.

una Comisión Legislativa más de las que prevé el artículo 49.3 del Reglamento del Senado. Y ello porque resulta evidente la primordial relevancia que estas reformas han tenido para las Comunidades Autónomas afectadas. Además de que, por su contenido, constituye una competencia básica o esencial de la Comisión General, como lo demuestra el que esta Comisión se estrenase en sus tareas legislativas, precisamente, con las reformas de los Estatutos de Autonomía de 1994, que afectaron, como se recordará, a once Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, La Rioja, Cantabria, Murcia, Baleares, Castilla y León, Castilla-la Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias y Aragón).

Esto no puede predicarse de la legislación presupuestaria, aunque tampoco pueda dudarse de la incidencia que dicha legislación ha tenido en 1996 en los ordenamientos jurídicos autonómicos, en la medida en que, como hemos dicho, incluyó entre sus disposiciones, la aprobación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Pero es ésta, si se quiere, una normativa más general que, en ciertos aspectos, rebasa los límites de la discusión sobre las relaciones entre éstas y el Estado.

A ello debe unirse, además, la consideración de que el nuevo sistema de financiación autonómica no puede entenderse todavía como una cuestión totalmente cerrada. No se olvide que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el artículo único de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, en cuanto da nueva redacción a los artículos 10.4, a) y g), y 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; contra determinados preceptos de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; y contra determinados preceptos de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, relativos a esta materia (recursos de inconstitucionalidad 104/97, 105/97 y 106/97, respectivamente). Asimismo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó, el pasado 4 de febrero de 1997, presentar sendos recursos de inconstitucionalidad contra las mismas normas.

En otro orden de cosas, la polémica sobre el sistema de financiación autonómica sigue abierta en la práctica política diaria, pudiendo preverse, sin temor a equivocarnos excesivamente, que será éste uno de los temas centrales del próximo Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías cuya celebración está prevista para los próximos días 11, 12 y 13 de marzo de 1997.

Por otra parte, desde un punto de vista formal, en el caso de las reformas estatutarias la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha desplegado su máxima capacidad legislativa, siendo la Comisión encargada de dictaminar las proposiciones de ley orgánica y designando, en su seno, las correspondientes Ponencias a las que se les encomendó el Informe de las mismas. En cambio, en el caso del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y los proyectos de ley de acompañamiento, la Comisión General se limitó, por imperativo de la aplicación del principio de competencia material que implicó la remisión de estos Proyectos por la Mesa de la Cámara a las Comisiones de Presupuestos y de Economía y Hacienda para su conocimiento, a emitir el

correspondiente informe acerca del contenido autonómico de dichas iniciativas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56 b) y o) del Reglamento de la Cámara.

Centrándonos, pues, en la tramitación de las reformas estatutarias, debemos empezar recordando que ésta tuvo lugar a través de sendas proposiciones de ley orgánica: la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto, remitida al Congreso de los Diputados por las Cortes de Aragón y la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada por el Parlamento de Canarias. Ambas tuvieron su entrada en el Senado el 6 de noviembre de 1996 y fueron tramitadas por el orden enunciado, a pesar de que, finalmente, se promulgó primero la reforma del Estatuto de Canarias como Ley Orgánica 4/1996 y después la del Estatuto de Aragón, como Ley Orgánica 5/1996, ambas de 30 de diciembre.

El procedimiento seguido en su tramitación, dado que tanto el Estatuto aragonés como el canario fueron aprobados conforme a las previsiones del artículo 143 de la Constitución, estuvo condicionado por lo dispuesto en el artículo 147.3 de la misma, que exige que dicho procedimiento se ajuste a lo establecido en los Estatutos y requiera, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Esta exigencia no planteó en la práctica ningún problema durante la tramitación en las Cortes Generales, donde se estaba llevando a cabo el último requisito mencionado, la aprobación mediante ley orgánica, dándose por supuesto que las proposiciones presentadas por los Parlamentos autonómicos habían cumplido todos los requisitos procedimentales necesarios, de acuerdo con sus respectivos Estatutos.

Sin embargo, con ocasión de este trámite pudo suscitarse, desde un punto de vista teórico pues, insistimos, la cuestión no se planteó en ningún momento como una objeción procedimental real, cuál hubiera sido la situación en el caso de que se achacase a alguna de estas proposiciones un vicio procedimental que la convirtiese en *anti-estatutaria*.

Esta posibilidad estaba, sobre todo, referida a la reforma del Estatuto de Canarias, que en su artículo 64 exige la audiencia previa de los Cabildos Insulares, cuando la reforma tuviere por objeto una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a los mismos. Si se hubiese alegado la falta de este requisito cuando la proposición de ley orgánica se encontraba ya en las Cortes Generales, probablemente la solución hubiera pasado por considerar que era éste un vicio subsanable o convalidable a la luz de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en sentencias como la recaída sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (STC 108/1986, de 26 de julio) o en la que resolvió el recurso presentado contra la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (STC 99/1987, de 11 de junio).

En la STC 99/1987, de 11 de junio, el Tribunal Constitucional sostiene que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo

podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras». Mientras que, en la STC 108/1986, de 26 de julio, el Alto Tribunal se manifiesta, en concreto, sobre la trascendencia del requisito contenido en el artículo 88 de la Constitución, que exige que los proyectos de ley que se sometan al Congreso, estén acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Para el Tribunal Constitucional la ausencia de un determinado antecedente (en este caso, el Informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial, cuya ausencia denunciaban los recurrentes), sólo tendrá trascendencia si se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero en tal supuesto, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado por las propias Cámaras. «No habiéndose producido esa denuncia, (dice el Tribunal Constitucional), es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferir en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios».

Si consideramos en términos similares el requisito de la audiencia previa de los Cabildos Insulares, exigido por el artículo 64 del Estatuto canario, dicha audiencia previa debe considerarse como un elemento de juicio necesario para que el Parlamento de Canarias se pronuncie sobre la propuesta de reforma. Correspondería, pues, a esta Cámara la valoración sobre la incidencia que la falta de tal elemento de juicio produciría en el proceso de formación de su voluntad y sería también de su competencia la exigencia del cumplimiento de este requisito. Pero, en todo caso, con carácter previo a la remisión de la propuesta de reforma a las Cortes Generales.

Otra posibilidad, que presenta mayores dificultades de solución, es la de considerar el requisito mencionado como un derecho de audiencia de los Cabildos Insulares, cuyo ejercicio no podría dejarse a disposición del Parlamento. En este caso, seguramente, la discusión debería centrarse en qué es lo que debe entenderse incluido en la definición genérica de «una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afecte directamente a los Cabildos Insulares». Aunque, lo que sí parece claro es que la exigencia del cumplimiento del trámite de audiencia debería, en este supuesto, ser instada por los propios Cabildos Insulares. Por cierto, debe señalarse que, precisamente, la redacción del artículo 64 del Estatuto canario se ha visto modificada por la reforma, de manera que ahora establece que: «Cuando la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las Islas, se requerirá la audiencia previa de los Cabildos Insulares».

Por otra parte, en cuanto a la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el procedimiento, ésta hubo de observar en su funcionamiento lo establecido para las demás Comisiones legislativas del Senado, según dispone el artículo 56 bis 6 del Reglamento.

Dicho Reglamento no contiene ninguna previsión específica para la tramitación de las reformas estatutarias, refiriéndose únicamente el artículo 143 a los procedimientos a seguir para la aprobación de los Estatutos originales. Por esta

razón, hubo de aprobarse la Norma supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, que contiene distintas previsiones acerca del procedimiento ordinario; del procedimiento para la reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución; y de los procedimientos especiales previstos en los Estatutos de Autonomía.

Tanto en el caso de la reforma del Estatuto de Aragón como en la del Estatuto de Canarias, fueron de aplicación las normas sobre el procedimiento ordinario de reforma que, básicamente, establecen los mismos trámites que se exigen en el procedimiento legislativo ordinario con dos excepciones: en primer lugar, la Comisión podrá solicitar, dentro del plazo de presentación de enmiendas, la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, pudiendo también ser ésta quien solicite la presencia de dicha delegación ante la Comisión; y, en segundo lugar, la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, suponiendo dicha retirada que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales.

No se hizo uso de ninguna de estas dos posibilidades, pero sí puede destacarse la asistencia del Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón, D. Santiago Lanzuela Marina, al debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad celebrado ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas el día 28 de noviembre de 1996.

Por lo demás, no parece éste el lugar adecuado para hacer una descripción detallada de los avatares sufridos por las citadas proposiciones de ley durante su tramitación en el Senado, que se sucedió en todas sus fases de forma paralela. Pero sí conviene quizá destacar dos hechos que caracterizaron esta tramitación.

En primer lugar, el alto grado de consenso con el que contaban ambos textos, tanto en el momento de ser aprobados por la respectiva Asamblea Legislativa, como en cuanto a las enmiendas que se introdujeron en los mismos en el Congreso de los Diputados, hizo que en el Senado no se presentara un número excesivamente alto de enmiendas y que éstas, en su mayoría, no estuvieran referidas a los aspectos sustanciales de las reformas, sino más bien a cuestiones técnicas. Así, en el caso del Estatuto de Aragón se presentaron 69 enmiendas, de las cuales 47 fueron presentadas por D. José María Fuster Muniesa, D. Manuel Lorenzo Blasco Nogués y D. Luis Sebastián Estaún García, Senadores del Partido Aragonés (PAR) integrados en el Grupo Parlamentario Popular y, en líneas generales, pretendían la supresión de las modificaciones sufridas por el texto a su paso por el Congreso y la vuelta a la redacción original dada por las Cortes de Aragón. En el caso del Estatuto de Canarias se presentaron 79 enmiendas con las características antes mencionadas. En ambos casos se aprobaron, finalmente, diversas modificaciones referidas, sobre todo, a la ordenación de las competencias de cada Comunidad Autónoma en sus respectivos Estatutos.

No obstante, contrasta con lo anterior la presentación de dos propuestas de

veto a la proposición de reforma del Estatuto de Aragón. La primera, presentada por el Senador Blasco Nogués, del Partido Aragonés, se basaba en el motivo antes mencionado, de la supuesta ruptura de la unanimidad conseguida en las Cortes de Aragón. Sin embargo, fue retirada por su autor durante la fase de Comisión. La segunda, que se mantuvo hasta la discusión en el Pleno, se presentó por D. José Fermín Román Clemente y D. José Luis Nieto Cicuéndez, de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, integrados en el Grupo Parlamentario Mixto. Se justificaba también en el rechazo a las enmiendas aprobadas por el Congreso, pero fue desestimada por una amplia mayoría en el Pleno del Senado, que aprobó esta reforma y la del Estatuto de Canarias en su sesión del día 4 de diciembre de 1996.

En segundo lugar, hay que destacar la importante participación de los Senadores miembros de la Comisión General, elegidos en las circunscripciones propias de cada una de las dos Comunidades Autónomas afectadas. Este criterio se tuvo en cuenta en la designación de las correspondientes Ponencias y, a partir de aquí, se mantuvo el protagonismo de sus intervenciones en todas las fases del procedimiento.

Por lo que se refiere al contenido de las reformas, es, sin duda, muy variado, en la medida en que, en ambos casos, se aprovechó el objetivo fundamental de cada una de ellas, que era la ampliación y reordenación de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, para modificar algunos otros aspectos de los respectivos Estatutos que no siempre tenían una importancia menor, como sucedía, por ejemplo, con las disposiciones relativas al régimen electoral de Canarias.

Sin ánimo exhaustivo y partiendo de la similitud existente entre ambos textos, en la medida en que en los dos puede encontrarse un núcleo básico referido a la nueva ordenación de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, las competencias que ostenta para el desarrollo legislativo y la ejecución de materias de competencia estatal, así como para las competencias sólo de ejecución, pueden destacarse en cada caso las principales modificaciones estatutarias referidas a otras cuestiones.

Así, en el caso de la reforma del Estatuto de Aragón sobresalen, entre otras cuestiones, la redefinición del acceso a la autonomía de Aragón; el reforzamiento de la protección a las modalidades lingüísticas propias de Aragón, hablándose ahora de lenguas y modalidades lingüísticas y garantizándose su enseñanza; la modificación de las competencias de las Cortes de Aragón, así como la supresión de la referencia a la duración de los períodos de sesiones de las mismas de 120 días y, sobre todo, el establecimiento de la posibilidad de la disolución anticipada de las mismas por parte del Presidente de la Comunidad; la sustitución de la regulación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales por la regulación, más amplia, de las relaciones con las Entidades Locales; y la nueva redacción que se le da a distintos preceptos del Título IV del Estatuto, dedicado a Economía y Hacienda.

En cuanto al Estatuto de Canarias, la reforma implicó, además de otros aspectos, la modificación del artículo 1, referido al acceso al autogobierno de Canarias;

la redefinición de los principios rectores de la política de la Comunidad Autónoma; la introducción de un nuevo artículo dedicado a las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma; el reconocimiento de las Islas como Entidades Locales, siendo los Cabildos Insulares, sus órganos de gobierno, administración y representación; la modificación del régimen electoral en cuanto a la fijación del porcentaje de votos obtenidos por las candidaturas que actúa como *barrera electoral*; las funciones del Parlamento de Canarias y la elección de su Mesa; la definición del Consejo Consultivo de Canarias; el Régimen Económico y Fiscal, así como el sistema de financiación y la cesión de tributos estatales a la Comunidad Autónoma.

De todas estas cuestiones, hubo una que suscitó una mayor controversia de fondo, en la tramitación de ambas reformas. Se trata de la utilización del término nacionalidad en la nueva redacción que reciben los primeros artículos de los dos Estatutos de Autonomía, al referirse al acceso al autogobierno de Aragón y de Canarias. Por más que, a efectos prácticos, ello no se traduzca en ningún resultado apreciable, a nadie se le escapan las importantes consecuencias que puede tener el empleo de este término con su correspondiente carga simbólica y que justifican la citada controversia.

Cabe hacer, en fin, una última consideración sobre la deficiente técnica legislativa empleada para llevar a cabo las reformas estatutarias que venimos examinando.

En ambos supuestos se utilizó un procedimiento de reforma que puede ser válido para hacer pequeñas modificaciones de otros textos legislativos en vigor, de manera que en la ley de reforma sólo se haga mención de los preceptos de la ley vigente que resultan afectados y de la nueva redacción que se le da a los mismos. Pero en este caso se trataba de textos que implicaban, en cada Estatuto, la modificación de casi la mitad de sus artículos, con las correspondientes supresiones y alteraciones de la numeración. Por ello, el examen de cada uno de los cambios introducidos y de las enmiendas propuestas exigía un minucioso análisis comparativo con el texto en vigor del respectivo Estatuto, haciendo difícil en ocasiones prever las consecuencias de la aprobación de dichas enmiendas en el resultado final.

En definitiva, hubiera sido más aconsejable presentar un texto refundido completo de los Estatutos de Autonomía, considerando que ninguno de ellos es una norma demasiado extensa y habida cuenta de la complejidad de las reformas operadas. Tal vez este criterio pueda tenerse en cuenta a la hora de elaborar las próximas reformas estatutarias y, en este caso, sería conveniente que el texto reformado completo fuese ya aprobado en la propuesta de la correspondiente Asamblea Legislativa autonómica.

Seguramente ello contribuiría a evitar situaciones como la planteada con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo de dicho Estatuto. En el artículo 2 de la misma se declara suprimido el artículo 29 del Estatuto antes vigente, referente a las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como

resultado de ello, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón no podrá conocer, en lo sucesivo, de los recursos de casación y revisión contra las resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, fundados en infracción de normas del Derecho civil foral aragonés; puesto que esta competencia solo se atribuye a la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, según el artículo 73 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.

Las dudas sobre si este efecto era realmente querido por la reforma estatutaria o, por el contrario, se debe a un error en la redacción del citado artículo 2 de la Ley Orgánica de reforma, han llevado al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a dirigirse, tanto al Presidente de esta Comunidad Autónoma como al Presidente de las Cortes de Aragón, así como al Presidente del Senado, para poner en su conocimiento esta situación. En estos escritos se apunta la hipótesis del error, basándose en que, tanto de la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/1996, como de los debates habidos en el procedimiento legislativo, se deduce que no parecía existir en el legislador la voluntad de dejar sin efecto las citadas competencias en el ámbito jurisdiccional civil del mencionado órgano. A todo ello cabría añadir, además, que este efecto restrictivo de la competencia del Tribunal Superior de Justicia parece en contradicción con el mantenimiento, en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía, de la previsión de que, para el nombramiento del Presidente y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que se realizará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial, será mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón, aunque, en ningún caso, podrá establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.

Pero, evidentemente, sea cual fuere la voluntad del legislador, el texto de la Ley Orgánica es el que es y, además, es el mismo desde la proposición remitida por las Cortes de Aragón, puesto que no fue modificada en este punto por las Cortes Generales. De modo que, hasta que no se produzca una modificación expresa, la competencia para el conocimiento de los citados recursos de casación y revisión, contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma de Aragón y fundados en infracción de normas del Derecho civil foral aragonés, corresponderá a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Todo ello, a no ser que se quiera salvar la cuestión mediante lo que podríamos llamar *alguna imaginativa solución por vía de interpretación*.

Los informes acerca del contenido autonómico de los proyectos y proposiciones de Ley: la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la actividad legislativa de otras Comisiones

Como hemos visto, el segundo grupo de iniciativas legislativas de las que la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido un conocimiento directo participando en su tramitación, es el llamado *bloque presupuestario*, compuesto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales y de los cuatro proyectos de ley de acompañamiento del anterior.

En este caso, también se ha apuntado antes, la Comisión General no actuó como Comisión legislativa competente, encargada de dictaminar estos proyectos, sino que su intervención se limitó a emitir el correspondiente informe acerca del contenido autonómico de los mismos, encomendándose la tramitación legislativa ordinaria de los citados proyectos de ley a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión de Economía y Hacienda.

Como es sabido, la competencia para emitir este tipo de informes se recoge en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, que se la atribuye a la Comisión General respecto de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en esta Cámara. Aunque, si se trata en particular de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe en el plazo que media entre la publicación del texto y la finalización del plazo de presentación de enmiendas que fije la Mesa del Senado.

Por su parte, el artículo 56 o) atribuye también a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la facultad de informar, durante su trámite en el Senado, sobre las secciones del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, debiendo remitirse los informes correspondientes a la Comisión de Presupuestos para su conocimiento.

Según se ha venido interpretando en los precedentes habidos durante la pasada Legislatura, estos informes deben limitarse reglamentariamente a examinar la incidencia de dichas iniciativas legislativas sobre el Ordenamiento Jurídico propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que estatutariamente hayan asumido, valorando, en su caso, la suficiencia y adecuación de las previsiones contenidas en el proyecto o proposición de ley a estos efectos. En consecuencia, el Informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene por objeto ilustrar a la Comisión legislativa que resulte competente por razón de la materia acerca de los extremos referidos anteriormente, correspondiendo exclusivamente a esta Comisión, mediante el debate de las propuestas de veto y enmiendas presentadas, pronunciarse sobre la oportunidad política, fines y objetivos generales del Proyecto o Proposición de Ley, así como sobre la corrección técnica y jurídica de cada una de sus disposiciones.

Ahora bien, si esta forma de operar está clara, en cuanto que así lo exige la lógica del procedimiento legislativo, que se vería seriamente dañada en caso de reconocer capacidad de enmienda a más de una Comisión, no lo están, en cambio, otros muchos aspectos en relación con la emisión de los informes acerca del contenido autonómico por parte de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Así se puso de relieve en el anterior Informe sobre las Comunidades Autónomas, elaborado por el Instituto de Derecho Público y referido al año 1995.

En este estudio se exponían los criterios que durante la V Legislatura sirvieron para despejar algunas incógnitas planteadas por el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, en cuanto a las iniciativas parlamentarias sobre las que cabe emitir este tipo de informes; el objeto y finalidad de los mismos; y el procedimiento de emisión de los informes acerca del contenido autonómico de las distintas iniciativas.

Sin embargo, las circunstancias de la nueva Legislatura y, de modo destacado, la nueva composición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, han propiciado el que se haya abierto un nuevo período de reflexión en torno a la mencionada competencia de la misma. No se ha producido ningún acuerdo al respecto, pero de la práctica observada durante 1996 pueden deducirse algunos principios que parecen recoger las intenciones de los Grupos Parlamentarios respecto a esta cuestión.

En primer lugar, la limitación del ejercicio de esta facultad informativa a las iniciativas legislativas, siendo posible que se elaboren y aprueben informes acerca del contenido autonómico de otras iniciativas, como las mociones u otros informes emitidos por diversos órganos parlamentarios (así, por ejemplo, el Informe acerca del contenido autonómico del Informe de la Ponencia de estudio del problema de los incendios forestales, constituida en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, aprobado en la sesión de la Comisión General del día 26 de junio de 1995). Sin embargo, la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas han entendido que, en la práctica, esta facultad debe limitarse a los proyectos y proposiciones de ley como iniciativas de mayor alcance e importancia. Todo ello acompañado del compromiso de este órgano, de aceptar todas las solicitudes presentadas por cualquiera de los Grupos Parlamentarios en este sentido y siempre que se refieran a las citadas iniciativas legislativas.

En segundo lugar, se ha entendido también, que los informes del artículo 56 b) del Reglamento han de ser debatidos y aprobados, en su caso, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, excluyendo, siempre que eso sea posible, la delegación efectuada con carácter general al principio de la Legislatura en la Mesa y Portavoces de la misma. Este deseo no ha podido ser llevado a cabo siempre en los informes aprobados en 1996, de los cuales sólo dos fueron debatidos y aprobados en la Comisión General, mientras los tres restantes fueron conocidos por la Mesa y Portavoces. Lo cual se debió, en buena medida, al brevísimo plazo con que se cuenta para la emisión de estos informes, que se ve aún más reducido cuando los proyectos son tramitados por el procedimiento de urgencia.⁵

5. Es fácil comprender la dificultad de llegar a planteamientos políticos, que puedan ser suscritos de forma unánime por todos los Grupos Parlamentarios y las Comunidades Autónomas representadas en la Comisión General, sobre cuestiones tales como la valoración de la suficiencia y adecuación de las previsiones contenidas en el proyecto o proposición de ley en materias que afecten a estas últimas. Por ello, desde su nacimiento, esta Comisión ha buscado distintos mecanismos de elaboración de los informes que permita la introducción de esa perspectiva política. Lo cierto es que, cuando esto no ha sido posible, el cumplimiento de la función encomendada por el artículo 56 b) a la Comisión General de las Comunidades Autónomas se ha llevado a cabo a través de la elaboración de informes jurídicos que, con arreglo a criterios normativos y puramente objetivos, se refieren exclusivamente a la incidencia de la iniciativa correspondiente sobre el Ordenamiento Jurídico propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que estatutariamente hayan asumido, de forma que pueden ser apoyados, sin ningún reparo, por todos los Grupos Parlamentarios. En esta labor, preciso es reconocerlo, han tenido una importante participación los Letrados de las Cortes Generales que, sucesivamente, han estado adscritos a la Comisión General.

Sobre la base de estos principios, ha continuado el debate, en el seno de la Comisión General, sobre cuál puede ser el procedimiento de elaboración de estos informes, más adecuado a la consecución del objetivo, perseguido desde los primeros momentos de funcionamiento de la Comisión, de dotarlos de un verdadero contenido político. En este sentido, sin que pueda afirmarse que se ha llegado a un acuerdo definitivo al respecto, si parece que la intención de los Grupos Parlamentarios es la de abandonar el mecanismo de elaboración y presentación del informe ante la Comisión por un relator, miembro de la misma. El nuevo sistema apunta hacia el debate, en el seno de la Comisión, de los informes jurídicos elaborados por los Letrados de las Cortes Generales y la remisión a la Comisión Legislativa competente de dichos informes, acompañados de los correspondientes Diarios de Sesiones, de forma que, en las intervenciones de los representantes de los distintos Grupos Parlamentarios y de las distintas Comunidades Autónomas, quede reflejada la valoración política de los mismos sobre la iniciativa de que se trate.

Por último, se hace preciso hacer una referencia, al menos breve, al contenido de los informes emitidos en 1996. De éstos, como se anticipó, tan sólo dos fueron debatidos ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que conoció de ellos en su sesión del día 28 de noviembre de 1996: los informes acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

En el primer caso, el informe se limitó, de acuerdo con la previsión especial del artículo 56 o) del Reglamento del Senado, a examinar las secciones del Proyecto Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 que afectan al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; es decir, la Sección 32, Entes Territoriales y la Sección 33, Fondo de Compensación Interterritorial. En sus conclusiones se destacaban los programas principales dentro de las mencionadas secciones, con referencia a la tasa de variación respecto de los mismos programas en los Presupuestos prorrogados para 1996.

En el segundo caso, en un informe más extenso, se insistía en el indudable contenido autonómico del Proyecto de Ley, al afectar a materias en las que concurren títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como en la dificultad de su tratamiento homogéneo, dada la gran variedad de las disposiciones incluidas en el mismo. No obstante, se resaltaban las disposiciones contenidas en el Título I del Proyecto de Ley que establecían medidas fiscales que pueden afectar al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; las normas del Título II de dicho Proyecto que afectan a las relaciones entre la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas y las referidas a las pensiones públicas; y las medidas administrativas de los Títulos III, IV y V del Proyecto de Ley relativas a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas y las referentes al régimen de las ayudas y subvenciones públicas. Por otra parte, se señalaban también aquellas disposiciones con incidencia particular en alguna Comunidad Autónoma como sucedía con la modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y con la autorización para modificar el régimen de subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

Los tres restantes informes acerca del contenido autonómico fueron debatidos y aprobados por la Mesa y los Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en su reunión del día 3 de diciembre de 1996, y recaerón sobre el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de los Proyectos de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias y de medidas de disciplina presupuestaria.

Sólo en el último caso el informe concluía que el Proyecto de Ley carecía de contenido autonómico por referirse a materias (fundamentalmente, la modificación de la Ley General Presupuestaria, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) de competencia exclusiva del Estado y carecer de una influencia directa en el Ordenamiento Jurídico propio de las Comunidades Autónomas o en las competencias asumidas por éstas.

En los otros dos supuestos, en cambio, se destacaba la importancia del contenido autonómico de los proyectos de ley, que se refiere al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y, en particular, a la regulación de los tributos estatales cedidos a las mismas. En esta línea, se afirmaba la existencia de una influencia no uniforme sobre todas las Comunidades Autónomas en la medida en que lo dispuesto en estas normas se entiende sin perjuicio de lo establecido en los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio Económicos vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente y en la medida, también, en que se respetan los regímenes económicos y fiscales propios de Canarias y de Ceuta y Melilla, que se integran en el régimen general de la LOFCA. Para el resto de las Comunidades Autónomas, según afirman los citados informes, estas leyes tienen una incidencia homogénea, si bien se respeta la voluntad de aquellas Comunidades Autónomas que decidan no asumir, en todo o en parte, el nuevo régimen de cesión de tributos, pudiendo regirse, total o parcialmente, por la normativa anteriormente vigente en esta materia.

En fin, puede concluirse afirmando que, a pesar de la escasa actividad legislativa desarrollada en 1996 en el Senado, ésta ha tenido, en casi todos los casos, una importante influencia en el régimen de las Comunidades Autónomas. Todo lo cual ha llevado a que la Comisión General de las Comunidades Autónomas haya desempeñado un protagonismo muy destacado en dicha actividad, haciendo uso de todas las competencias que en esta materia le reconoce el Reglamento, excepto por lo que se refiere a la iniciativa legislativa, reconocida en el artículo 56 s). Bien es verdad que, por todas las circunstancias ya examinadas, quizá éste no fuera el momento más apropiado para ejercer esta facultad de iniciativa, especialmente si tenemos en cuenta que en la VI Legislatura la Comisión General ha de convivir con la Comisión Especial para el Estudio de la Reforma Constitucional del Senado, cuyo cometido específico, es precisamente, la búsqueda de soluciones al problema de la necesidad de potenciar la función territorial de la Cámara Alta.