

# LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO (APOSTILLAS AL INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1993) \*

LUIS ALBERTO POMED SÁNCHEZ

*SUMARIO: — I. Introducción. — II. La vida política: 1. Elecciones generales y autonómicas en Galicia; 2. Las crisis de Gobierno y el aumento generalizado de la tensión política en las diferentes Comunidades Autónomas. — III. La reforma del Reglamento del Senado: 1. La creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas; 2. ¿El punto de partida hacia una futura reforma constitucional? — IV. Nuevos pasos en la labor de construcción del Estado autonómico: 1. La modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; 2. El inicio del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía; 3. Las nuevas exigencias de las Administraciones locales. — V. Principales novedades procedimentales en las Administraciones autonómicas: 1. Los efectos de la STC 204/1992: la creación de nuevos órganos consultivos autonómicos en Andalucía y Baleares; 2. Claroscuros en el desarrollo de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. — VI. Algunas consideraciones finales.*

## I. INTRODUCCIÓN

Acaba de publicarse el *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente al año 1993. Editado por el Instituto de Derecho Público, con sede en Barcelona, constituye la quinta entrega de una serie de informes anuales elaborados por un colectivo de especialistas en Ciencia Política, Derecho Constitucional y Administrativo y Hacienda Pública. Informes cuya consulta resulta de indudable utilidad práctica para quien desee profundizar en el proceso de vertebración del Estado autonómico diseñado por la Constitución española de 1978.

Por otro lado, éste es ya el segundo año en que el Informe es elaborado por encargo del Senado y por la casi totalidad de las Comunidades Autónomas. A destacar, en este sentido, la incorporación de la Re-

---

\* *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994. 2 volúmenes, 595 y 708 páginas.

gión de Murcia, de tal forma que únicamente la Comunidad de Cantabria queda al margen de esta empresa conjunta.

Desde el punto de vista formal, el Informe del año 1993 conserva en lo sustancial la estructura interna de anteriores informes, si bien presenta algunas modificaciones que parece oportuno destacar. Así, el constante crecimiento del propio tamaño de la obra ha llevado a sus autores a dividirla en dos volúmenes. En el primero de ellos se recoge el análisis y valoración de la actividad desarrollada a lo largo del año por las diversas instancias territoriales tomadas en consideración (Comunidad Europea, Estado y Comunidades Autónomas), en tanto que el segundo contiene principalmente un resumen exhaustivo de las normas de interés autonómico del Estado y de la Comunidad Europea, la jurisprudencia de los Tribunales Constitucional y Supremo y las normas de las Comunidades Autónomas (1).

Igualmente, el Informe de 1993 incorpora como novedad destacada una recopilación de bibliografía sobre las Comunidades Autónomas, así como sobre el federalismo y el regionalismo en el Derecho comparado (pp. 671 a 708, vol. 2), en el que figuran buena parte de las principales aportaciones doctrinales aparecidas durante los años 1992 y 1993. Con ello, se avanza un paso más en la realización de uno de los objetivos que vienen inspirando la elaboración de estos informes anuales: el suministro de datos y referencias que puedan resultar de utilidad para la comprensión del devenir del Estado autonómico.

Así, el *Informe Comunidades Autónomas 1993* se estructura en cinco grandes partes. La primera de ellas (*Valoración general de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas*) contiene una exposición valorativa de los principales acontecimientos jurídico-políticos sucedidos a lo largo del año en las diferentes instancias territoriales. Quizá quepa observar una cierta imprecisión en el título dado a esta Primera Parte, toda vez que el contenido de la misma no se circunscribe, como pudiera pensarse, al examen de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino que incluye además la desarrollada por la Comunidad Europea (pp. 417 a 434), de importancia creciente para una precisa definición de los ámbitos de intervención de los poderes central y autonómicos y asimismo sendos análisis de las elecciones generales de 6 de junio de 1993 (pp. 477 a 514) y autonómicas de Galicia (pp. 515 a 521). La calificación de estos procesos electorales como

(1) A lo largo de este trabajo, en tanto no se advierta lo contrario, la referencia al número de página debe entenderse hecha siempre a la correspondiente al primer volumen.

actividad del Estado o de la Comunidad Autónoma en cuestión parece un tanto discutible (2).

La Segunda Parte (*El Estado de las Autonomías en 1993: temas monográficos*), profundiza en algunos de los principales problemas con que se ha enfrentado el Estado autonómico a lo largo de 1993. Concretamente, son objeto de estudio la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. operada a raíz de la cesión a las Comunidades de régimen común (lo que excluye, lógicamente, a las que gozan de concierto económico) de un porcentaje de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas obtenida en su ámbito territorial; la política económica de las Comunidades Autónomas durante la crisis y, finalmente, la reforma del reglamento del Senado, destinada a convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial (3).

En la Tercera Parte (*Referencias informativas*), se recoge una relación de las principales normas aprobadas por la Comunidad Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas durante el año con incidencia en la delimitación del sistema de relaciones entre estos entes y en la definición de sus respectivas posiciones jurídicas. Igualmente, se detallan la

(2) Esta Primera Parte está dividida en seis epígrafes: «Valoración general», elaborada por el Director del Informe E. AJA y que representa una auténtica introducción al contenido del mismo, puesto que adelanta ya los principales temas objeto de análisis y reflexión; «La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas», donde se identifican las principales normas del Estado de rango legal y reglamentario relevantes desde la perspectiva de las CC.AA. y asimismo se estudian las relaciones de colaboración del Estado con las CC.AA. y la actividad del Senado durante 1993, deteniéndose especialmente en el alcance de la reforma del Reglamento de la Cámara Alta emprendida el pasado año; «La actividad de las Comunidades Autónomas», exhaustiva crónica de la evolución de cada una de las 17 CC.AA. a lo largo de 1993; «La actividad jurisdiccional», epígrafe este en el que se exponen las principales líneas jurisprudenciales de los Tribunales Constitucional y Supremo de interés para la comprensión del cuadro de distribución competencial entre el Estado y las CC.AA.; «La Comunidad europea: normas comunitarias, estatales y autonómicas», apartado en el cual no sólo se da cuenta de las actuaciones más destacadas de la Comunidad europea, sino que también se examina el proceso de incorporación de las normas comunitarias europeas al Ordenamiento jurídico español y, por último, «Algunos aspectos específicos de las Comunidades Autónomas»; estudio pormenorizado en primer lugar de la evolución de la organización administrativa de las Comunidades, de las relaciones de éstas con la Administración local, de los Presupuestos y de las normas presupuestarias y financieras autonómicas, de las elecciones generales del 6 de junio en España y en las diferentes CC.AA. y de las elecciones autonómicas en Galicia.

(3) Los estudios recogidos en esta Segunda Parte son los siguientes: J. RUIZ-HUERTA, «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad»; J.M. SERRANO SANZ: «La política económica de las Comunidades Autónomas en la crisis de los noventa»; E. AJA: «El Senado autonómico entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional» y «Las opiniones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado».

totalidad de los Convenios suscritos entre el Estado y las CC.AA., así como las Sentencias de los Tribunales Constitucional y Supremo en las que se contienen pronunciamientos destacados para la definición del cuadro de distribución de competencias (4).

Cabe preguntarse si no sería oportuno incluir, en futuros Informes, la jurisprudencia comunitaria europea, referente indispensable para una correcta delimitación del *status* jurídico de los diferentes poderes territoriales. Conveniencia que se incrementa a raíz de la inclusión en los arts. B y 3B del Tratado de la Unión Europea de la regla de la subsidiariedad como principio de distribución de competencias entre la instancia europea y las nacionales, generalizándose así una fórmula introducida por el Acta Unica Europea para la protección ambiental. Se trata de una cláusula largamente decantada en los Ordenamientos federales y que, a buen seguro, está llamada a adquirir un gran protagonismo en futuros pronunciamientos del Tribunal de Justicia. Entiendo que la sugerencia aquí recogida es consecuente con la línea, ya apuntada en el Informe de 1993, de incorporar todos aquellos elementos que puedan resultar útiles de cara al estudio de la evolución del Estado autonómico.

En la Cuarta Parte figura un *Índice por materias*, auxilio casi indispensable para la adecuada consulta de las Normas, Convenios y Sentencias referidas en la Tercera Parte.

Finalmente, la ya mencionada *Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas, el federalismo y el regionalismo en el Derecho comparado (1992-1993)*, representa la Quinta y última Parte, con la que se cierra el Informe.

Expuesta a grandes rasgos la estructura del *Informe Comunidades Autónomas 1993*, parece oportuno profundizar en algunos de los principales problemas analizados en el mismo. En primer lugar, conviene re-

(4) Esta Tercera Parte se divide a su vez en cuatro apartados: «Actividad del Estado relevante para las Comunidades Autónomas», donde se recogen las Normas del Estado y los Convenios suscritos con las diversas CC.AA.; «La actividad de las Comunidades Autónomas», integrado por las Normas de las CC.AA., la referencia de las diferentes Leyes presupuestarias y financieras y una exposición de las magnitudes presupuestarias; «Normas de la Comunidad Europea y Sentencias y conflictos de competencias», en el que al tiempo que se enumeran las Sentencias de los Tribunales Constitucional y Supremo que precisan la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., se da noticia del estado de tramitación de los conflictos de competencias. Cabe destacar que, a diferencia de Informes anteriores, en el correspondiente al año 1993 la referencia de la actividad institucional de las CC.AA. no se incluye en esta Tercera Parte, sino que se ha incorporado a los epígrafes correspondientes del apartado III de la Primera Parte, «La actividad de las Comunidades Autónomas», lo que facilita una visión de conjunto del devenir de las diferentes CC.AA. a lo largo del período analizado.

ferirse a la actividad política desarrollada a lo largo del pasado año. Una actividad política especialmente relevante, como no podía ser de otro modo en un contexto dinamizado por la celebración de las elecciones generales de 6 de junio.

Mención especial merece la reforma del Reglamento del Senado, aprobada por el Pleno de la Cámara Alta el 11 de enero de 1994, pero recogida en este Informe por cuanto su tramitación tuvo lugar en 1993. Esta reforma, cuyo hecho más relevante es la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, trata de acentuar la caracterización del Senado como Cámara de representación territorial y plantea la posibilidad de una hipotética reforma constitucional en este mismo sentido.

Asimismo, en el curso de 1993 se han sucedido una serie de acontecimientos de gran interés para la configuración definitiva del Estado autonómico. Por una parte, la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de octubre de la cesión a las CC.AA. de régimen común del 15% de la recaudación del IRPF obtenida en su territorio, abre la vía para una futura territorialización de este impuesto. De igual forma, en el pasado año se inició el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades llamadas de segundo grado, así como de los correspondientes a las CC.AA. de Valencia y Canarias. El comienzo de dicho proceso suscita dos interrogantes: en primer lugar, saber hasta qué punto el mismo se va a cerrar con la inclusión en los respectivos Estatutos de Autonomía de las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, tal y como preveían los Acuerdos Autonómicos de febrero del mismo año, suscritos entre el Gobierno, el Partido Socialista y el Partido Popular o, por el contrario, se va a *aprovechar* la ocasión para introducir modificaciones de más amplio alcance en los mencionados Estatutos; en segundo término, queda por clarificar la posición de las CC.AA. del 151, que pueden considerar llegado el momento de avanzar en su nivel de autogobierno. Finalmente, en los últimos meses del año 1993 se produjo un hecho relevante para la organización territorial de España, como fue la reivindicación de un mayor protagonismo por parte de los entes locales, en especial, por los representantes de los siete municipios más grandes del país (Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza), quienes llegaron a constituir un auténtico *lobby*, destinado a funcionar de manera estable para la consecución de sus propósitos.

Para concluir, es preciso aludir a algunas novedades destacadas en el régimen jurídico de las Administraciones autonómicas. Novedades estimuladas por actuaciones llevadas a cabo por las instancias centrales del Estado, como es el caso de la STC 204/1992, de 26 de noviembre,

que ha impulsado la creación de sendos Consejos Consultivos en las Comunidades de Andalucía y Baleares y la Ley 30/1992, de la misma fecha, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), con la consiguiente labor de adaptación de procedimientos, llevada por las diferentes CC.AA. a cabo a través de los instrumentos normativos más variados.

## II. LA VIDA POLÍTICA.

El *Informe Comunidades Autónomas 1993* dedica una atención especial al examen de la actividad política desarrollada a lo largo del pasado año. Si, con carácter general, parece necesario tomar en consideración la dirección en que se mueve la función de impulso político de la actuación de los entes públicos, así como las circunstancias en que dicha función se ejerce, a fin de comprender la evolución de un sistema de organización jurídico-política determinado, en el período analizado por el Informe que vengo comentando se han sucedido una serie de hechos que acentúan esa necesidad.

En primer lugar hay que referirse a la transformación del panorama político que produjeron las elecciones generales de 6 de junio (pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, conversión del PP en auténtica alternativa de gobierno, desaparición del CDS y, con él, de la figura del partido-bisagra y creciente protagonismo de los nacionalistas catalanes, cuyo apoyo parlamentario está siendo determinante para las iniciativas gubernamentales). Por otra parte, apenas cuatro meses después, el 17 de octubre de 1993, tuvieron lugar elecciones autonómicas en Galicia, que si bien no arrojaron sorpresas significativas en cuanto al vencedor final —de hecho, el PP reforzó la mayoría absoluta con que contaba en el Parlamento regional desde 1989—, se saldaron con una fuerte derrota del PSOE —cuyas consecuencias se proyectarían sobre las luchas internas del citado partido— y con un incremento sustancial del apoyo al nacionalismo radical, representado por el Bloque Nacionalista Galego.

A mayor abundamiento, en 1993 puede apreciarse un aumento de la tensión política en el conjunto de las CC.AA. Durante el pasado año se sucedieron crisis totales o parciales de Gobierno, así como presentaciones de mociones de censura (triunfantes en algunos casos, desestimadas en otros) o de votos de confianza.

Todos estos datos ahondan en la necesidad anteriormente apuntada de comprender las circunstancias políticas que han determinado el desarrollo del Estado Autonómico durante el pasado año, tarea para la cual

la consulta del *Informe Comunidades Autónomas 1993* representa una inestimable ayuda.

### 1. Elecciones generales y autonómicas en Galicia.

En el *Informe Comunidades Autónomas 1993* se examinan pormenorizadamente los aspectos más destacados de las elecciones generales de 6 de junio y autonómicas de Galicia de 17 de octubre (5). Dicho examen se estructura en tres grandes bloques: el marco político en que se celebraron los procesos electorales, el desarrollo de las campañas y, finalmente, resultados y su posible proyección futura.

En relación con las elecciones generales de 6 de junio, es preciso comenzar subrayando, como acertadamente hace E. AJA, la importancia que reviste este tipo de consultas electorales en los Estados compuestos (6). En efecto, al tiempo que determinan la composición del Parlamento y del Gobierno centrales, repercuten de forma indirecta en las instancias territoriales descentralizadas, en la medida en que inducen una política determinada de aquellos órganos centrales respecto de las mismas.

Esa importancia se incrementa en España como consecuencia del peso de los partidos nacionalistas en nuestro sistema general de partidos (7). Un peso de cuya magnitud da perfecta cuenta el hecho de que de los once partidos y coaliciones políticas que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones generales de 6 de junio de 1993, sólo tres (PSOE, PP e IU) son formaciones de ámbito estatal.

Por lo que hace al contexto en que tuvo lugar la convocatoria de elecciones anticipadas, éste puede ser calificado como de creciente deterioro de la vida española. Y ello en una triple vertiente: recesión económica (sucesivas devaluaciones monetarias, crecimiento del desempleo hasta alcanzar el 20% de la población activa...), estallido de escándalos que han dañado la imagen de la llamada clase política (tanto más cuanto que dichos escándalos estaban íntimamente relacionados con la posible financiación ilegal de los partidos políticos) y, por último, crisis in-

(5) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales de 1993 en España y en las Comunidades Autónomas», pp. 477 y ss. y «Las elecciones autonómicas de 1993 en Galicia», pp. 515 y ss. Asimismo, al final de cada uno de los informes específicos de las diversas CC.AA. recogidos en el apartado III de la Primera Parte, «La actividad de las Comunidades Autónomas», se incluye un desglose pormenorizado de los resultados electorales en las distintas circunscripciones.

(6) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., pp. 28 y ss.

(7) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 28.

terna en el partido gobernante desde las elecciones de 1989, el PSOE (importante división en dos sectores, popularmente denominados *guerristas y renovadores*) (8).

En este marco general, la campaña y el debate electoral giraron en torno a cinco grandes temas (9). En primer lugar, la situación económica, respecto de la cual se produjeron notables coincidencias entre los diversos partidos concurrentes, como fueron el reconocimiento generalizado de las serias dificultades que enfrentaba la económica española y la ausencia de notables diferencias de fondo en los programas económicos de los grandes partidos.

En segundo término, la gestión de gobierno. Mientras que la oposición, en especial el PP, puso el acento en los escándalos de corrupción que aquejaban al PSOE (los casos Guerra, FILESA y KIO) y en la falta de eficacia del Gobierno para afrontar tanto éstos como la nueva crisis económica, el PSOE puso el acento en los avances conseguidos en la década de gobierno socialista. No obstante, el propio partido gobernante descartó dirigirse al electorado con un mensaje continuista, como demostrara su propuesta de *cambio sobre el cambio*.

Asimismo, por vez primera desde 1982, la posibilidad de una victoria de la oposición de derechas se planteaba como una opción factible. Ante esta hipótesis, el PSOE basó su estrategia en identificar al PP con la imagen negativa tradicional de la derecha en España, al tiempo que evitaba presentarse como un partido de izquierdas, con lo que pretendía captar los votos del centro que había de liberar la previsible debacle del CDS y el voto útil del electorado de izquierdas.

En cuarto lugar, la inevitabilidad de las alianzas postelectorales convirtieron a las distintas combinaciones posibles en objeto de discusión preferente. Descartada de antemano la *gran coalición* entre el PSOE y el PP, así como la de cualquiera de ellos con IU, los partidos nacionalistas —de manera destacada el PNV y la coalición CiU— aparecían como los socios naturales en cualquier alternativa.

Por último, desde la perspectiva del Estado autonómico, destacaron la posible cesión del 15% del IRPF a las CC.AA. de régimen común, planteada por CiU, la propuesta de creación del Banco Público vasco, la exigencia de Coalición Canaria de aprobar un régimen económico especial para el archipiélago y la intensa campaña del PAR en favor de la ampliación del techo competencial autonómico de Aragón. Sin embargo, la fuerte polarización de la campaña en torno a los dos grandes partidos

y a un hipotético cambio de Gobierno, restaron protagonismo a estos temas *autonómicos*.

Polarización a la que contribuyó el importante papel representado durante dicha campaña por los medios de comunicación y en especial por las cadenas de televisión. A destacar, en este sentido, la introducción, como novedad en nuestra democracia, de los debates televisados entre los líderes de los dos principales partidos. Este hecho supuso una modificación de los estilos de campaña, convirtiendo a la televisión en escenario preferente de la misma.

En cuanto a los resultados, es de destacar en primer término el elevado índice de participación, que se situó en el 76,4% del censo electoral, con un aumento cercano al 7% respecto de las anteriores elecciones generales, celebradas en 1989 (10). Este crecimiento de la participación se debió a la gran expectación que había suscitado la consulta electoral.

Las elecciones se saldaron con una nueva victoria del PSOE, quedando el PP en segundo lugar y permaneciendo IU como tercera fuerza política. Se produce así una *engañosa apariencia de continuidad*, toda vez que *la situación ha cambiado sustancialmente* (11). Tanto más cuanto que ha variado el *formato del sistema de partidos*, puesto que desaparece la figura del partido-bisagra, que venía representando en las últimas legislaturas el CDS y tiene lugar una gran concentración de votos y de representación en los dos principales partidos, PSOE y PP, que reúnen el 73% de los votos y el 86% de los escaños en el Congreso (12).

También se ha alterado la correlación de fuerzas entre dichos partidos. El PP queda a tan solo 18 Diputados del PSOE, que pierde la mayoría absoluta que revalidara en 1989; siendo todavía más palpable el equilibrio en el Senado, donde el PSOE obtiene únicamente 3 Senadores de elección más que el principal partido de la oposición (96-93), por lo que es en las futuras elecciones autonómicas, con su incidencia indirecta en la composición de la Cámara Alta, donde realmente se va a decidir la mayoría en dicha Cámara. Sucede, además, que el PP ha arrebatado al PSOE la *mayoría territorial*, al ser el partido más votado en 9 CC.AA. y en 24 provincias (13).

(10) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., pp. 483 y ss., donde se contiene un análisis pormenorizado de la participación electoral, tanto a escala nacional, como en las diferentes CC.AA.

(11) F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., p. 484.

(12) Vid. F. PALLARÉS, *ibíd.*

(13) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., pp. 486 y ss.

(8) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., pp. 477 y ss.

(9) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., pp. 478 y ss.

Pero, sin duda alguna, el dato más relevante de estas elecciones generales y en cuya trascendencia parece conveniente insistir, ha sido la pérdida de la mayoría absoluta de que gozaba el Partido Socialista desde 1982. Esto ha supuesto, en primer lugar, situar nuevamente al Parlamento en el centro de la vida política nacional, con la consiguiente necesidad de proceder a las negociaciones y pactos de todo tipo que permitan la gobernabilidad del país (14).

Consecuentemente, el nacionalismo de centro-derecha y, en especial, la coalición catalana CiU ha pasado a representar un papel determinante en la política nacional. Es en este punto donde de nuevo se constatan las peculiaridades del sistema español de partidos, pues como señala F. PALLARÉS (p. 489), *CiU tiene en el gobierno de la Generalitat, más que en un Grupo Parlamentario en Madrid con cierta capacidad de condicionar el Gobierno central su principal objetivo, razón de ser y plataforma de intervención. Por ello, su actuación en la política estatal viene determinada por cuestiones de política autonómica catalana. De aquí su compromiso limitado con el PSOE y en la política estatal*. Esto supone que los efectos de la alianza parlamentaria PSOE-CiU no se limitan a lo que se considera habitual en otras democracias occidentales, la continuidad del Gobierno, sino que son susceptibles de repercutir sobre la propia estructura del Estado (15).

De alcance mucho más limitado fueron las elecciones autonómicas celebradas en Galicia el 17 de octubre de 1993. Lejos de convertirse en una hipotética *segunda vuelta* de las elecciones generales del 6 de junio, dichas elecciones merecen ser calificadas como *fundamentalmente gallegas* (16).

Los comicios autonómicos gallegos vinieron precedidos por una *campana tranquila* y se plantearon como un auténtico *plebiscito* de la gestión del Presidente de la Xunta, M. Fraga (17). En este contexto, dichas elecciones, cuyo resultado final puede considerarse largamente anunciado, parecían propiciar más una lectura interna en las diferentes formaciones políticas concurrentes y, de forma destacada, en los dos principales partidos. En el caso del PP, se trataba de renovar la mayoría absoluta lograda en 1989 y consolidar el liderazgo de Fraga, al tiempo que se intentaba borrar la imagen de derrota inesperada que habían de-

jado las elecciones general del 6 de junio. Por lo que respecta al PSOE, destacaba la pugna entre los dos grandes sectores del partido, los llamados renovadores, cuya cabeza visible era el candidato a la Presidencia de la Xunta A. Sánchez Presedo y los guerristas, aglutinados en la Comunidad gallega en torno a la figura del alcalde de La Coruña, F. Vázquez.

A diferencia de lo que sucediera en las elecciones generales del 6 de junio, los resultados electorales confirmaron las previsiones apuntadas por las diversas encuestas realizadas a lo largo de la campaña.

La participación se situó en el 64,2% del censo electoral, lo que supuso un aumento de casi 5 puntos respecto de los anteriores comicios autonómicos y se situaba en la continuada tendencia a la disminución del abstencionismo endémico que ha aquejado a Galicia (18). Por lo que respecta a la evolución del voto y su incidencia consiguiente en el sistema gallego de partidos, los datos más destacados fueron la rotunda victoria del PP (51,9% de votos, un 8,2% más que en 1989 y 43 Diputados, 5 más que en la pasada legislatura), el fuerte descenso del PSOE, que cosechó su peor resultado desde 1981 (23,6% de votos, un 8,8% menos que en 1989 y 19 Diputados, 9 menos que en la pasada legislatura) y el espectacular avance del BNG (18,3% de votos, un 10,3% más que en 1989 y 13 Diputados, 8 más que en la pasada legislatura). Asimismo, quedaron fuera del nuevo Parlamento autonómico el nacionalismo de centro representado por Coalición Galega y la coalición de izquierdas Unidade Galega-Esquerda Unida, formaciones políticas que en las elecciones de 1989 habían obtenido 2 Diputados cada una de ellas (19).

De este modo, y en curioso paralelismo con lo que sucediera en las elecciones generales del 6 de junio, los resultados de las autonómicas de Galicia supusieron una importante concentración de voto, lo que se tradujo en que tan solo 3 partidos obtuvieron representación parlamentaria. Por otra parte, el sistema de partidos se altera de manera sustancial, al pasar de una estructura bipartidista a otra de partido predominante (20).

(14) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., p. 488.

(15) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 28, quien apunta como posible explicación a esta peculiaridad del sistema español de partidos la falta de claridad sobre el diseño final del modelo autonómico.

(16) F. PALLARÉS, «Las elecciones autonómicas», cit., p. 515.

(17) Vid. F. PALLARÉS, *ibíd.*

(18) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones autonómicas», cit., p. 518.

(19) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones autonómicas», cit., pp. 517 y ss.; e, igualmente, R. BLANCO, «Galicia», pp. 279 y ss.

(20) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones autonómicas», cit., pp. 520 y ss.

2. *Las crisis de Gobierno y el aumento generalizado de la tensión política en las diferentes Comunidades Autónomas.*

Paralelamente a la evolución de la vida política nacional y en íntima conexión con la misma, la actividad política autonómica alcanzó en el curso de 1993 un grado de tensión hasta entonces desconocido. Tensión que, en todo caso, se proyecta únicamente en el ámbito interno de las CC.AA. afectadas y que contrasta con el crecimiento continuado del uso de instrumentos de colaboración entre el Estado y las CC.AA. y la sensible disminución de la conflictividad formalizada ante el Tribunal Constitucional (21).

Examinaremos a continuación las principales manifestaciones de ese aumento de tensión en la actividad política autonómica a lo largo del año 1993. En este sentido, tal vez el dato más relevante sea la proliferación de las mociones de censura presentadas en las Asambleas legislativas de las CC.AA.. El número de las mismas ascendió a un total de cinco, saldándose con victoria y consiguiente cambios de Gobierno en las Comunidades de Canarias y Aragón y siendo rechazadas en Cantabria, por dos veces, y Murcia.

En el caso de Canarias, el desencadenante de la presentación de la moción de censura debe buscarse en la comparecencia del Ejecutivo regional ante el Parlamento para informar acerca de las gestiones llevadas a cabo ante el Gobierno central para la modificación del régimen económico-fiscal de Canarias (22). Dicha comparecencia hizo patentes las fisuras y divisiones existentes entre los dos partidos que apoyaban al Ejecutivo, el PSOE y las Agrupaciones Independientes Canarias (23). Fisuras que se saldarían finalmente con la presentación de una moción de censura apoyada por los diversos grupos nacionalistas de la Cámara

(21) Por lo que hace a la colaboración entre el Estado y las CC.AA., E. ALBERTI ROVIRA, «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», p. 57, destaca cómo frente a los 190 Convenios suscritos en 1992, a lo largo de 1993 se firmaron un total de 239, si bien es verdad que este crecimiento puede obedecer, como apunta el citado autor, p. 59, a la tendencia a la utilización de la vía convencional para la transferencia de fondos del Estado a las CC.AA. La mención a la reducción de la conflictividad formalizada ante el Tribunal Constitucional puede hallarse en M. CARRILLO, «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», p. 385.

(22) Vid., G. TRUJILLO, «Canarias», pp. 161 y ss.

(23) Como señala el propio G. TRUJILLO, «Canarias», cit., p. 162, las disensiones en el seno del Gobierno de coalición, así como su exteriorización, venían siendo una constante en la vida política canaria, si bien en este caso *planeaba probablemente la idea de acentuar la presión frente al Gobierno central, una vez alcanzados determinados compromisos del mismo en las referidas negociaciones, desde un Gobierno sustentado por la coalición nacionalista.*

y la subsiguiente formación de un nuevo Gobierno integrado por representantes de esos grupos. Paradójicamente, entre los firmantes de la moción figuraban los parlamentarios de las AIC, hasta entonces socios de coalición del PSOE.

A su vez, en la Comunidad Autónoma de Aragón la presentación de la moción de censura vino propiciada por un conjunto de factores de diferente calado y alcance (24). Por una parte, las dificultades en que se encontraba el Gobierno de coalición PAR-PP para sacar adelante su programa de gobierno, así como las diferencias internas existentes entre los socios de la citada coalición. Por otra, la necesidad del PSOE aragonés de producir un vuelco en la situación política regional, la polémica creada por el convenio suscrito el 2 de julio de 1993 entre la DGA y Antena 3 Televisión y, finalmente, la oportunidad que representaba el voto del Diputado tráfuga del Grupo Mixto. El triunfo final de la moción de censura produjo, además del consiguiente cambio de las políticas públicas, un deterioro general de las relaciones políticas en la Comunidad (25).

De las dos CC.AA. donde se presentaron mociones de censura que fueron rechazadas, merece especial atención el caso de Cantabria, toda vez que la *patología acumulada* en esta región tal vez requiera un acuerdo nacional que permita sacar a la Comunidad Autónoma del atolladero (26). Ciertamente, no parece que quepa otra solución cuando nos encontramos ante un Gobierno regional liderado por un Presidente procesado y con cuatro de las ocho Consejerías vacantes; un Gobierno en el Grupo Mixto, apoyado por tan solo 8 de los 39 Diputados de la Cámara, al tiempo que se produce el hecho insólito de la transmisión al Presidente de la Comunidad del texto de una ley para su firma por vía notarial (27). En este contexto viciado, el PSOE presentó durante 1993 sendas mociones de censura (19 de junio y 27 de diciembre), que serían a la postre derrotadas. A la vista de esta situación, resulta preciso insistir en la conveniencia de considerar la situación política cántabra como un problema de alcance nacional y no circunscrito a los estrechos límites de la vida política regional.

(24) Para un análisis en profundidad de la moción de censura al Gobierno autonómico aragonés, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Aragón», pp. 118 y ss. y J. TUDELA ARANDA, «Actividad de las Cortes de Aragón, julio-diciembre 1993», en esta REVISTA, núm. 3 (1993), pp. 345 y ss.

(25) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Aragón», cit., p. 120.

(26) La expresión *patología acumulada*, que no parece haya de limitarse a los hechos acaecidos en 1993, es empleada por L. MARTÍN REBOLLO, «Cantabria», p. 173. La propuesta de un acuerdo nacional la apunta E. AJA, «Valoración general», cit., p. 38.

(27) Vid. L. MARTÍN REBOLLO, «Cantabria», cit., pp. 185 y ss.

Finalmente, en la Región de Murcia, los resultados de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1989, en la que se puso de manifiesto la existencia de graves irregularidades, desencadenó una crisis política que se saldaría, en última instancia, con la dimisión del Presidente del Gobierno regional (28). En este caso, la presentación de la moción de censura por el PP puede afirmarse que no tenía otro propósito que el puramente testimonial, toda vez que de los 45 escaños de la Asamblea legislativa, el PSOE cuenta con 24. Fue precisamente la amenaza de una nueva moción de censura, que sería presentada en este caso por el propio Grupo Parlamentario Socialista, lo que acabó forzando la salida del Presidente y el subsiguiente cambio de Gobierno.

También en la Comunidad Autónoma de Asturias tuvo lugar la dimisión del Presidente regional el 25 de mayo de 1993, como consecuencia del engaño de unos falsos inversores petroquímicos (29). Esta truculenta historia causó honda conmoción en una región en evidente declive industrial y especialmente sensibilizada con las consecuencias de la crisis económica (30).

Asimismo, en el año 1993 se produjeron crisis parciales de Gobierno en otras cuatro CC.AA.: Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana. En la Comunidad Autónoma de Andalucía es preciso registrar el cambio del titular de la Consejería de Agricultura y Pesca (31). Se trata, en todo caso, de una variación en la composición del Gobierno regional sin mayor significado político.

Por contra, en Baleares se produjo una importante remodelación del Gobierno, que supuso la salida de varios Consejeros (6 en total) con importante peso en la vida política de las Islas y su sustitución por personas más jóvenes y sin excesiva proyección (32). Parece que con ello

(28) Vid. A. GARRORENA, A. MORENO y L. GÁLVEZ, «Murcia», pp. 336 y ss., quienes señalan, p. 339, que *el informe del Tribunal sobre la Cuenta General de la Región correspondiente a 1989 no ha sido la causa sino la ocasión para la caída del Presidente de la Comunidad Autónoma.*

(29) Vid. L. TOLIVAR ALAS, «Asturias», pp. 138 y ss.

(30) En este sentido, L. TOLIVAR ALAS, «Asturias», cit., pp. 142 y ss., señala el peso decisivo de la crisis industrial en la actividad política desarrollada en la Comunidad Autónoma durante el pasado año. Asimismo, conviene recordar que el Presidente dimisionario fue reprobado por todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Socialista en la sesión plenaria de 18 de marzo por la deficiente defensa de los intereses siderúrgicos de la región y, en especial, la situación de la empresa pública ENDESA.

(31) Vid. F. LÓPEZ MENUDO, «Andalucía», p. 95.

(32) Vid. A. BLASCO, «Islas Baleares», pp. 293 y 302. Esta remodelación del Gobierno se llevó a cabo en dos fases. En una primera, febrero de 1993, se produjo el cambio

se ha pretendido reforzar la posición del Presidente del Ejecutivo y lograr una mayor cohesión de éste (33).

Similar alcance tuvo la reestructuración del Gobierno regional llevada a cabo por el Presidente de Castilla-La Mancha, J. Bono. En este caso, sólo cuatro Consejeros permanecen en el Ejecutivo y de ellos únicamente uno, el de Agricultura, en la misma Consejería, que tras la crisis pasa a denominarse de Agricultura y Medio Ambiente (34). Esta crisis general de Gobierno debe situarse en un doble contexto. Por una parte, en la dinámica de la política nacional, marcada por unas elecciones generales en las que F. González lanzó la consigna del *cambio sobre el cambio*, interpretada por el líder socialista regional como una llamada a la renovación en el seno del partido (35). Por otra, la línea de austeridad seguida por dicho líder, que se tradujo en la supresión de ocho órganos directivos (dos Viceconsejerías y seis Direcciones Generales). A mayor abundamiento, en esta Comunidad tuvo lugar un serio enfrentamiento entre el PSOE y el PP relacionado con la justificación de los gastos realizados por los Grupos Parlamentarios en los cinco últimos años; enfrentamiento que ha llevado incluso a la interposición de un recurso de amparo por los Diputados del PP (36).

Un calado semejante presenta la crisis de Gobierno llevada a efecto en la Comunidad Valenciana en el mes de julio. De todos los miembros del Ejecutivo regional, únicamente dos continuaron en sus puestos y otros tantos cambiaron de Consejería (37). Esta crisis incidió asimismo en los reglamentos orgánicos y de funcionamiento de las diferentes Consejerías, que se modificaron dos veces en un solo año (38).

Finalmente, durante los primeros meses del año continuó el enfrentamiento existente entre la Junta de Extremadura y los órganos jurisdiccionales ubicados en dicha Comunidad (39). A su vez, en Cataluña se

del Consejero de Cultura, Educación y Deportes. Más tarde, en junio de 1993, desaparecieron las Consejerías Adjunta a la Presidencia y la de Trabajo y Transportes, creándose la Vicepresidencia del Gobierno y la Consejería de Gobierno; asimismo, cambiaron los titulares de las Consejerías de Economía y Hacienda; Sanidad y Seguridad Social; Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Turismo y, por último, Comercio e Industria.

(33) Vid. A. BLASCO, «Islas Baleares», p. 293.

(34) Vid. E. ESPÍN TEMPRADO, «Castilla-La Mancha», pp. 213 y ss. A destacar la desaparición del Consejero de la Presidencia, que se transforma en Consejero Portavoz del Gobierno.

(35) Vid. E. ESPÍN TEMPRADO, «Castilla-La Mancha», cit., pp. 213 y ss.

(36) Vid. E. ESPÍN TEMPRADO, «Castilla-La Mancha», cit., p. 217.

(37) Vid. L. AGUILÓ, «Comunidad Valenciana», pp. 244 y 250.

(38) Vid. L. AGUILÓ, «Comunidad Valenciana», cit., p. 246.

(39) Vid. P. PÉREZ TREMP, «Extremadura», pp. 263 y ss.

vivió una cierta tensión provocada por la política lingüística aplicada por la Generalitat, tensión que se ha incrementado a lo largo de 1994 (40).

En contraste con esta situación de tensión generalizada, debe destacarse el acuerdo alcanzado en Navarra entre los dos principales partidos, UPN y PSOE para la reforma del art. 29 LORAFNA, introduciendo el requisito de una mayoría reforzada para la elección del Presidente de la Comunidad. Con esta medida se trata de evitar la repetición de situaciones de inestabilidad como la vivida tras las últimas elecciones autonómicas y la existencia de un Gobierno sin sólidos apoyos parlamentarios. Dadas las peculiares características del sistema de partidos de esta Comunidad la reforma puede dar como resultado la introducción de una suerte de *turno* (41).

Como se señala en el *Informe Comunidades Autónomas 1993*, estos hechos apuntan un paulatino fortalecimiento de la figura del Presidente del Gobierno en el conjunto de las CC.AA. (42). Su protagonismo se refuerza mediante la utilización de la moción de censura como instrumento de cambio del Ejecutivo autonómico, en la que el candidato propuesto adquiere la máxima relevancia. Protagonismo que se ha visto incrementado, asimismo, en las más significativas de las crisis de Gobierno reseñadas. A mayor abundamiento, es preciso recordar cómo la campaña electoral gallega giró en torno a la figura de M. Fraga, circunstancia esta acentuada por el fuerte carácter presidencialista que el citado político imprimió a su gestión al frente de la Xunta.

El profesor E. AJA apunta algunas posibles explicaciones a este fenómeno, de entre las cuales dos parecen especialmente sugestivas (43). En primer lugar, nos hallamos ante una realidad habitual en los Estados de estructura territorial descentralizada, donde las principales figuras de la vida política nacional se han curtido en las lides de la política regional, estatal, o de los *Länder* (44). Por otra parte, se trata de una nueva expresión de la generalizada *personalización de la política*, en la que la figura de los líderes de los partidos tiende a polarizar la atención de la ciudadanía, en detrimento de otros aspectos.

(40) Vid. J. VINTRO, «Cataluña», pp. 231 y ss.

(41) Vid. M. PULIDO QUECEDO, «Navarra», pp. 352 y ss.

(42) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., pp. 37 y ss. y T. FONT i LLOVET, «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», pp. 449 y ss.

(43) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 37.

(44) En este sentido, E. AJA, «Valoración general», cit., p. 37, apunta que el salto de J. M.<sup>a</sup> Aznar de la Presidencia de la Junta de Castilla-León a la del Partido Popular ya fue *premonitorio* de lo que podríamos calificar el *nuevo diseño de la carrera política*.

### III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO.

Otro de los temas autonómicos que concitaron la atención en 1993 fue la reforma del Reglamento del Senado. Reforma finalmente aprobada por el Pleno de la Cámara Alta el 11 de enero de 1994 y que está destinada a potenciar su carácter de Cámara de representación territorial y a reforzar su, hasta la fecha más bien magro, protagonismo en el conjunto de las instancias centrales del Estado.

Dos son los aspectos más significativos de la mencionada reforma. Por un lado, la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, auténtico *Senado dentro del Senado*, cuyo propósito parece ser la creación de un foro de encuentro de los intereses del Estado y del conjunto de las diecisiete CC.AA., superando con ello la *bilateralización* que se observa en la actualidad en las relaciones Estado/CC.AA. (45).

Igualmente, la experiencia de este nuevo Senado puede permitir afrontar una reforma de mayor calado de dicha Cámara. O lo que es lo mismo, una reforma constitucional que consagre, con el máximo rango normativo y con todas las consecuencias lógicas los avances alcanzados en la línea que ahora se apunta. En el bien entendido que, como recuerda el profesor E. AJA en el *Informe Comunidades Autónomas 1993*, convendrá ser extremadamente prudentes a la hora de abordar esta opción y partir de un acuerdo amplio entre la sociedad española no sólo respecto al *qué*, al objeto de la reforma, sino también en cuanto al *cómo*, el procedimiento para llevarla a buen puerto (46).

#### 1. La creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

No parece exagerado afirmar que una de las constantes de la historia constitucional española, con la obvia salvedad del período de vigencia de la Constitución republicana de 1931, ha venido siendo la indefinición acerca de la composición y funciones de la Segunda Cámara.

(45) A este fenómeno se refieren E. AJA, «Valoración general», cit., p. 29 y, por lo que hace a la actividad convencional, E. ALBERTI ROVIRA, «Relaciones de colaboración», cit., p. 61, quien apunta la paradoja de que no se haya llevado a efecto, frente a lo que prevé la LRJ-PAC, la *multilateralización* de los Convenios y, en cambio, de los 239 Convenios suscritos en 1993 entre el Estado y las CC.AA., 113 respondan a 9 Convenios-tipo. La calificación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como un *Senado dentro del Senado* la tomo de E. AJA, «El Senado autonómico», p. 566.

(46) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., pp. 572 y ss.

Indefinición que también cabe apreciar en la elaboración de la Ley Fundamental de 1978. Como recuerda E. AJA, en aquel momento se contrapusieron dos modelos de Senado: uno de inspiración conservadora, cuya principal expresión fue la primacía que se dio en su composición a la representación de las provincias rurales y una concepción *autonómica* del mismo, que cristalizó en su calificación como Cámara de representación territorial, art. 69.1 Const. (47).

El resultado ha sido una mixtura imprecisa, que recoge elementos de ambos tipos de Senado en convivencia no siempre pacífica. A lo que muy posiblemente contribuyera la falta de claridad que durante el proceso constituyente existía en torno a la conformación definitiva del Estado autonómico (48).

Esa indefinición originaria contribuye en buena medida a explicar el casi nulo protagonismo que el Senado tiene en la dirección de la política nacional, lo que redundará en una cierta disfuncionalidad para el conjunto del sistema (49). No se trata, claro es, de que la Cámara Alta sustituya al Congreso de los Diputados en el ejercicio de las funciones que éste tiene constitucionalmente atribuidas, sino de convertir a aquélla en una instancia de integración.

Tal parece ser el propósito de la reforma del Reglamento del Senado por la que se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas (50). Una reforma de cuyos principales extremos se da cuenta en el *Informe Comunidades Autónomas 1993*, al tiempo que se apuntan algunas posibles insuficiencias.

La reforma del Reglamento se estructura en tres grandes bloques (51). El primero de ellos procede a la actualización de una serie de preceptos del Reglamento para acomodarlos a las prácticas parlamentarias

(47) E. AJA, «El Senado autonómico», p. 561.

(48) Tampoco debe descartarse el peso que pudiera tener en su momento la ausencia de precedentes históricos de Cámaras de representación territorial en nuestra historia constitucional. Dato recordado por R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», p. 68, al advertir sobre la existencia de razones para el escepticismo a la hora de valorar el alcance posible de la reforma del Senado iniciada con la reforma de su Reglamento.

(49) E. AJA, «El Senado autonómico», cit., pp. 562 y ss., recuerda cómo en la práctica el Senado ha venido a ocupar una posición claramente subordinada al Congreso de los Diputados, tanto por la presencia de los partidos, como por su nada relevante papel en el procedimiento legislativo. En parecidos términos, vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., p. 69.

(50) E. AJA, «El Senado autonómico», cit., p. 561, apunta que el objetivo de la reforma sería la mejora de la participación de las CC.AA. en las instituciones centrales del Estado y, consecuentemente, del funcionamiento del conjunto del Estado autonómico.

(51) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., pp. 78 y ss.

o a la legislación posterior a 1982, fecha de aprobación del vigente Reglamento del Senado. En el segundo se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas y representa el aspecto más destacado de dicha reforma. Finalmente, en el tercero se lleva a cabo una adaptación de determinados artículos del Reglamento con el fin de adecuarlos a las competencias de la nueva comisión.

El primer punto relevante de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es su propia composición, pues alcanza el doble de miembros que cualquier otra comisión de la Cámara Alta. En efecto, de la misma forman parte 62 miembros de pleno derecho; además, pueden asistir con voz pero sin voto todos los Senadores designados por las CC.AA. que no sean miembros de pleno derecho, así como el Gobierno central y los diecisiete Gobiernos autonómicos (52).

También resulta novedosa la Comisión en sus aspectos institucionales y de funcionamiento, que parecen seguir el ejemplo del Pleno y no el de otras comisiones hasta ahora existentes (53). De este modo, la iniciativa de convocatoria de la Comisión corresponde al Presidente de la misma, al del Senado, al Gobierno central y a cualquiera de los Gobiernos de las CC.AA.. Novedosa es también la institucionalización de la Junta de Portavoces de la Comisión, con facultades en la fijación del orden del día y en la ordenación de los debates. Finalmente, se inaugura en nuestro parlamentarismo el sistema de inscripción previa en lista de oradores para los debates, más abierto que el general de intervenciones tasadas.

En relación con las funciones de la nueva Comisión, éstas pueden agruparse en cinco grandes bloques (54). En primer término, funciones de relevancia constitucional, como pueden ser su intervención preceptiva en el procedimiento de autorización de convenios y acuerdos de cooperación entre CC.AA., en el acuerdo de intervención previsto en el art. 155.1 Const. y, por último, en los aspectos más relevantes del Fondo de Compensación Interterritorial.

En segundo lugar destaca la atribución a la Comisión de la competencia para dictaminar sobre la propuesta del Gobierno de la disolución de los órganos de los entes locales prevista en el art. 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por lo que hace a la intervención de la Comisión en el procedi-

(52) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., p. 80.

(53) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., pp. 80 y ss.

(54) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., pp. 81 y ss.

miento legislativo, a la misma se le reconoce iniciativa legislativa propia. De igual forma, a la Comisión corresponde dictaminar e informar no sólo aquellos proyectos o proposiciones de ley que le encomiende la Mesa del Senado, sino todos cuantos tengan contenido autonómico, las propuestas de las leyes-marco, de transferencia o delegación, de armonización y las previsiones del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las CC.AA.. Por otro lado, la Comisión tiene atribuida la facultad de control de la delegación legislativa autonómica aprobada al amparo de una ley-marco, así como la de proponer al Senado que aprecie la necesidad de aprobar leyes de armonización.

Especialmente importantes son las funciones relativas al impulso y concertación del Estado autonómico. La Comisión tiene reconocida la facultad de información, estudio y seguimiento de materias de naturaleza autonómica, el derecho a ser informada por el Gobierno de los acuerdos que celebre con CC.AA. y de los conflictos formalizados ante el Tribunal Constitucional sobre normas de las CC.AA. De igual forma, la Comisión está llamada a representar un foro de discusión interna sobre el proceso de realización de la unión europea y su incidencia en el Estado autonómico.

Para concluir, la Comisión goza de todas cuantas facultades puedan contribuir a la implantación de hábitos o prácticas parlamentarias que primen el carácter territorial del Senado. Entre ellas destaca el informe anual al Presidente de la Cámara sobre las actividades y deliberaciones de la Comisión y que podría ser el documento base del debate anual sobre el Estado de las Autonomías.

Esta somera enunciación de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas pone de manifiesto su potencialidad en la vertebración del Estado autonómico. Así, cabe destacar el hecho de que a través de la misma las CC.AA. están llamadas a participar en la determinación de lo básico, e igualmente el que pueda servir de cauce de información ascendente en el proceso de creación del Derecho comunitario europeo (55). Pero también cabe observar la existencia de algunas eventuales disfuncionalidades en su tarea, como puede ser el hecho de que la facultad de informar y dictaminar de que goza respecto del conjunto de las leyes de incidencia autonómica encuentre en la misma brevedad del plazo de tramitación de éstas en el Senado un escollo difícil de salvar, o la falta de definición sobre las reglas de resolución de

los hipotéticos desacuerdos que se produzcan entre la Comisión y los Plenos de ambas Cámaras (56).

## 2. *¿El punto de partida hacia una futura reforma constitucional?*

En todo caso, la reforma del Reglamento del Senado representa la más clara manifestación de la voluntad de dinamizar y potenciar el carácter territorial de la Cámara Alta. Por esta razón, tal vez quepa ver en ella el inicio de un proceso que conduzca a una futura reforma del texto constitucional en la que se recojan los principales aspectos de la reforma reglamentaria ahora abordada (57). Tanto más cuanto que, como apunta RIPOLLÉS SERRANO, la reforma del Reglamento puede resultar insuficiente si de lo que se trata es de hacer realidad la proclamación constitucional del Senado como Cámara de representación territorial (58).

Por otro lado, planteada ya abiertamente la segunda reforma de la vigente Constitución española, el profesor E. AJA enfatiza, tal como se ha indiciado con anterioridad, la conveniencia de que existan unos acuerdos mínimos en torno a la misma (59). Acuerdo, en primer término, acerca del procedimiento de debate. En este punto, subraya la necesidad de que se cree una comisión mixta políticos-expertos (60). Se trata de una solución avalada por las experiencias vividas en el constitucionalismo comparado y por las inconveniencias que su olvido ha ocasionado en algún acontecimiento legislativo reciente.

Pero, además, es preciso el acuerdo sobre el alcance mismo de la reforma, que debería limitarse al asentamiento definitivo del Senado

(56) Vid. E. AJA, *ibíd.* Este autor propone posibles soluciones a los problemas mencionados en el texto. Respecto del primer caso, la premura del plazo de tramitación, plantea la conveniencia de que la Comisión empiece a trabajar sobre el texto desde que éste se publique en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados y sin necesidad de esperar a su remisión al Senado; por lo que respecta al segundo, entiende que la dificultad es fácil de salvar en el caso de desacuerdo con el Pleno del Senado, puesto que se reproducen las mayorías en una y otra instancia, pero presenta una mayor complejidad si se trata de una discrepancia con el Pleno del Congreso, por lo que sería deseable una especial receptividad de éste respecto de las opiniones expresadas por la Comisión en los temas autonómicos.

(57) En este sentido, E. AJA, «El Senado autonómico», cit., p. 560 afirma que la reforma reglamentaria *probablemente sea únicamente una fase del proceso que conduzca a la reforma de la Constitución.*

(58) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., p. 69.

(59) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., p. 572.

(60) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., p. 573.

(55) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., pp. 567 y ss.

como Cámara de representación territorial. Puesto que, en opinión de E. AJA, *cualquier otra posibilidad de reforma constitucional puede defenderse legítimamente en plano político, pero resultaría muy disfuncional para el proceso que se propone, porque no se puede abordar todo al mismo tiempo* (61). Planteamiento este cargado de sensatez, pero que en modo alguno debe hacernos olvidar la libertad de decisión del poder constituyente.

Dos habrían de ser los principales puntos de la reforma. Por una parte, la composición del Senado, en un doble frente: la supresión del sistema actual de elección de los senadores en las circunscripciones provinciales y la opción por un nuevo sistema de integración de la Cámara Alta (62). A este respecto, sería preciso optar entre un Senado con representación de los Gobiernos de las CC.AA., de los Parlamentos autonómicos o elegido por los ciudadanos tomando las CC.AA. como circunscripciones electorales. Como puede apreciarse, se trata de soluciones ya experimentadas en otros sistemas federales. No obstante, el profesor E. AJA se muestra partidario de buscar una fórmula que se adapte mejor a las necesidades de nuestro modelo de Estado y propone la introducción de una cierta proporcionalidad, que asegure la presencia de los Gobiernos de las CC.AA., pero también de las minorías de los Parlamentos regionales (63).

Obviamente, no parece lógico que la hipotética reforma constitucional se limite a la composición del Senado, sino que ha de afectar igualmente a sus funciones (64). En este sentido, el propósito principal debería ser potenciar el papel del Senado en la tramitación de las leyes con incidencia en las CC.AA.. Se hace imprescindible, para ello, poner fin a la relegación que padece en la actualidad el Senado respecto del Congreso.

Algunos puntos requerirían un detenido examen. Así, la calificación del contenido autonómico de las leyes y el órgano a que corresponde dicha calificación; la forma de dirimir las diferencias entre el Congreso y el Senado... Pero también es preciso dilucidar la oportunidad del pronunciamiento del Senado sobre los reglamentos declarados básicos, al igual que lo hace el *Bundesrat* alemán con los reglamentos que desarrollan las leyes federales, o la conveniencia de que sea esta Cámara la

que convalide los Decretos-leyes en los que se contenga la legislación básica (65).

Finalmente, lo fundamental debe ser convertir al Senado en una instancia de diálogo y negociación, abandonando la actual situación, en la que dicho diálogo parece llevarse a cabo a través de los medios de comunicación. Asimismo, convendría atribuir un papel importante a la Cámara Alta en relación con la Unión Europea, en la línea ya apuntada por la experiencia alemana (66).

En cualquier caso, planteada la posibilidad de una reforma constitucional en el sentido antes expuesto, convendrá no olvidar que la misma sólo puede afrontarse a partir de un consenso básico acerca de la necesidad de participación decidida de todos los sujetos territoriales en las instancias centrales del Estado, cuya legitimidad no debe ser puesta sistemáticamente en cuestión (67). De igual forma, es preciso aceptar el papel central del Parlamento en las relaciones entre los diversos poderes territoriales, de tal suerte que se reduzca lo bilateral a sus límites naturales (68).

#### IV. NUEVOS PASOS EN LA LABOR DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.

Como no podía ser de otro modo, a lo largo del pasado año se sucedieron una serie de acontecimientos de indudable relevancia para la definitiva conformación del Estado autonómico. Acontecimientos que, lógicamente, se reseñan con mayor o menor extensión en el *Informe Comunidades Autónomas 1993*.

Tres fueron los más destacados de dichos acontecimientos, tanto por su proyección social como por su previsible trascendencia para el futuro devenir del modelo de Estado perfeñado en la Constitución española de 1978. El primero de ellos fue la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, a las

(65) Acerca de la inadecuación del Decreto-ley como instrumento normativo de definición de lo básico, vid. M. CARRILLO, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional», pp. 390 y ss.

(66) En este sentido, la nueva redacción dada a los arts. 23 y 50 de la Ley Fundamental por la Ley de 21 de diciembre de 1992 sobre reforma de la Ley Fundamental y la Ley de 12 de marzo de 1993 sobre cooperación del Estado federal y de los Estados regionales en materias de la Unión Europea.

(67) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., p. 69.

(68) Vid. R.M.<sup>a</sup> RIPOLLÉS SERRANO, *ibíd.*

(61) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., p. 574.

(62) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., pp. 574 y ss.

(63) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., pp. 576 y ss.

(64) Vid. E. AJA, «El Senado autonómico», cit., pp. 577 y ss.

que se ha cedido un porcentaje significativo del IRPF. Asimismo, es preciso aludir al inicio del proceso de reforma de los Estatutos de las CC.AA. llamadas de vía lenta, que al margen de su importancia intrínseca ha servido para abrir el debate sobre la conveniencia de abordar la reforma del conjunto de los Estatutos de Autonomía. Por último, el año 1993 vio una cierta recuperación del protagonismo de los entes locales, que reclaman un tratamiento distinto en las relaciones interadministrativas.

#### 1. *La modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.*

Indudablemente, el acontecimiento autonómico que más repercusión tuvo durante 1993 fue la discusión acerca de la cesión a las CC.AA. de régimen común del 15% del IRPF. Esta medida ya había sido reclamada por la coalición nacionalista CiU durante la campaña electoral (69). Sin embargo, sería con posterioridad a las elecciones de 6 de junio cuando se planteara a plena luz y por los diferentes actores de la vida política su conveniencia y las posibles fórmulas técnicas con que articularla.

La solución final, adoptada por el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993, es objeto de un exhaustivo estudio del profesor RUIZ-HUERTA (70). Estudio que, al margen de su propia importancia, se sitúa en una línea de continuidad en la atención prestada por anteriores informes a los problemas relativos a la financiación de las CC.AA. (71).

En el mencionado estudio se pone de manifiesto la clara desproporción existente entre los ingresos propios de las CC.AA. y el gasto de las mismas. En términos porcentuales referidos al año 1991, se indica que los ingresos propios de las CC.AA. sólo alcanzaban el 3% del PIB,

(69) Vid. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales», cit., p. 479.

(70) J. RUIZ-HUERTA, «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit., pp. 525.

(71) Vid., en este sentido, A. CASTELLS, «Hacia la revisión del sistema de financiación autonómica», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 307 y ss.; AA. VV., «Debate sobre el acuerdo de financiación autonómica para el período 1992-1996», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics y Locals, Barcelona, 1992, pp. 321 y ss.; J. RUIZ-HUERTA, «Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, 1993, pp. 279 y ss.

en tanto que el volumen de gasto sobre el que toman decisiones representa en la actualidad cerca de un 25% del total consolidado del sector público (72).

Esta situación obliga a introducir algún mecanismo de coresponsabilidad fiscal, puesto que los ciudadanos han venido percibiendo al Estado como recaudador único, sin atribuir a las CC.AA. la parte que pueda corresponderles en las deficiencias de gestión (73).

Ciertamente, la reforma aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de octubre de 1993 debe calificarse de modesta a este respecto (74). Sin embargo, presenta dos grandes virtualidades. En primer lugar, abre el camino para una mayor asunción de responsabilidades de las CC.AA. en la política fiscal (75). Por otro lado, introduce una fórmula que si bien presenta algunas posibles deficiencias técnicas, tiene a su favor el automatismo y la sencillez en su aplicación (76).

#### 2. *El inicio del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía.*

Los Acuerdos Autonómicos suscritos el mes de febrero de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP propiciaban el comienzo de una nueva etapa en el proceso de construcción del Estado autonómico. Los dos principales puntos de estos Acuerdos Autonómicos eran la ampliación de competencias de las CC.AA. del 143 y el desarrollo del principio de cooperación en las relaciones interadministrativas.

El principio de cooperación en las relaciones interadministrativas fue posteriormente recogido, si bien de forma un tanto insatisfactoria, en la LRJ-PAC. Insatisfacción que deriva del limitado alcance de las previsiones contenidas en el Título I de la mencionada ley.

(72) Vid. J. RUIZ-HUERTA, «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit., p. 526.

(73) Vid. E. AJA, «Valoración general», p. 36.

(74) J. RUIZ-HUERTA, «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit., pp. 536 y ss. formula algunas críticas a los aspectos técnicos de la reforma, sin olvidar el importante componente político de la misma.

(75) Como recuerda J. M.<sup>a</sup> SERRANO SANZ, «La política económica de las CC.AA.», cit., p. 550, el conjunto de instrumentos necesarios para una política de estabilización, monetarios, fiscales y de comercio exterior, se hallan en manos del Estado. Lo que no parece que deba excluir todo tipo de participación de las CC.AA. en la utilización de alguno de esos instrumentos y, en especial, de la política fiscal, si bien para ello será preciso tener la voluntad necesaria para asumir las consecuencias y los costes políticos.

(76) Vid. J. RUIZ-HUERTA, «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas», cit., p. 537.

Por lo que respecta a la ampliación de competencias de las CC.AA. del 143, se disponía una doble fase. En primer lugar, la aprobación de una Ley Orgánica de transferencia de competencias para, posteriormente, proceder a la reforma de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades. Reforma que había de incorporar las disposiciones de la mencionada Ley Orgánica al articulado de los diferentes Estatutos (77).

La primera fase culminó con la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Con ello se iniciaba un no siempre fácil proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, debido a las aspiraciones de determinados partidos nacionalistas de reformar los Estatutos sin limitarse a incorporar las previsiones de la mencionada Ley Orgánica.

A lo largo de 1993 se pusieron en marcha los trasposos de servicios que requería la aplicación de la Ley Orgánica 9/1992 y la discusión de la reforma en las diferentes CC.AA., discusión de la que se da cuenta en los informes respectivos. Asimismo, fue remitido a las Cortes Generales el primer Estatuto de Autonomía de los afectados por este proceso, el correspondiente a la Comunidad Valenciana (78).

El 24 de marzo del presente año se han aprobado doce Leyes Orgánicas mediante las cuales se procede a incorporar al articulado de los correspondientes Estatutos de Autonomía las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992 (79). Interesa en estos momentos destacar tres características de este conjunto de Leyes Orgánicas. En primer lugar, en las Exposiciones de Motivos de las mismas (sustancialmente idénticas entre sí) (80) se subraya la estrecha vinculación de su conteni-

(77) En el caso de las Comunidades Valenciana y de Canarias, los Acuerdos Autonómicos preveían la incorporación a los Estatutos de las disposiciones de la LOTRAVA y de la LOTRACA respectivamente.

(78) Vid. E. AJA, *ibíd.*, quien recuerda la particularidad de esta reforma, cuyo objeto es la incorporación al Estatuto de las previsiones de la LOTRAVA.

(79) Leyes Orgánicas 1 a 12/1994, de 24 de marzo (BOE de 25 de marzo), por las que se reforman los Estatutos de Autonomía de Asturias (Ley Orgánica 1/1994); Cantabria (2/1994); La Rioja (3/1994); Región de Murcia (4/1994); Valencia (5/1994); Aragón (6/1994); Castilla-La Mancha (7/1994); Extremadura (8/1994); Islas Baleares (9/1994); Comunidad de Madrid (10/1994) y Castilla y León (11/1994). La Ley Orgánica 12/1994 deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Autónoma de Valencia, al haberse incorporado las competencias afectadas al Estatuto de la Comunidad de Valencia mediante la Ley Orgánica 5/1994.

(80) Por otro lado, estas Exposiciones de Motivos adolecen de una muy pobre técnica legislativa, como lo demuestra el hecho de que en la mayoría de ellas se afirma que la

do a los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 y a la mencionada Ley Orgánica 9/1992. Asimismo, las citadas Exposiciones de Motivos parecen dar a entender que el legislador estatal considera concluido con estas Leyes Orgánicas el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de vía lenta. Por último, se aprecia un elevado grado de uniformidad en el tratamiento de las diversas CC.AA. afectadas, que por otra parte ya era constatable en la primitiva redacción de sus Estatutos.

No obstante, como quiera que el límite de la reforma no puede ser en ningún caso la Ley Orgánica 9/1992, sino el art. 149.1 Const., la posibilidad de que se planteen en el futuro diferencias insalvables entre los Parlamentos autonómicos y las Cortes Generales se convierte en una hipótesis a considerar. Tanto más cuanto que algún Parlamento autonómico, concretamente el aragonés, ha estimado insuficiente la reforma y ha aprobado una nueva propuesta que va más allá de los estrictos términos de la Ley Orgánica 9/1992.

Justamente para resolver esta dificultad fueron aprobadas la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 17 de enero de 1993 y la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre del mismo año. Estas previsiones de las Presidencias de ambas Cámaras han tratado de hacer compatible el derecho de veto o enmienda de las Cortes Generales y el derecho a la retirada de la propuesta de reforma por parte de los Parlamentos de las CC.AA. afectadas (81).

Por otra parte, la apertura de este proceso de reforma de los Estatutos de las CC.AA. del 143 propició una reacción de algunas CC.AA. del 151 que reclamaban el traspaso de las competencias pendientes (82). A este respecto, E. AJA considera imprescindible distinguir lo que sean *transferencias pendientes* en sentido estricto de la solicitud de transferencias a través de la vía del art. 150.2 Const. (83).

Comunidad Autónoma en cuestión inicia el correspondiente trámite parlamentario de reforma y adecuación de su Estatuto, suscitándose así la duda de cómo puede una Ley Orgánica iniciar trámite parlamentario alguno.

(81) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 31 y, con mayor exhaustividad, R.M.<sup>1</sup> RIPOLLÉS SERRANO, «El Senado», cit., pp. 74 y ss.

(82) Vid. para el caso del País Vasco, donde se había elaborado a comienzos del año 1992 un Informe sobre los temas pendientes de traspaso, J.M. CASTELLS ARTECHE y A. SAIZ ARNAIZ, «País Vasco», pp. 365 y s., quienes afirman que *el auténtico tema-testigo de la política autonómica vasca este año se ha centrado en el proceso abierto por las cincuenta y cuatro competencias reclamadas para su transferencia por la Comunidad Autónoma*.

(83) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 33.

En el primero de los supuestos nos encontraríamos ante un verdadero incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el seno de las comisiones mixtas de traspasos de servicios. En el segundo de ellos, por contra, no se discute la titularidad estatal de la competencia, sino que el objetivo que se persigue es una nueva diferenciación competencial respecto de las CC.AA. del 143.

En consecuencia, se plantea la cuestión de dilucidar el modelo competencial definitivo. Un modelo siempre abierto a la evolución, pero que no puede permanecer por más tiempo en la indefinición que caracteriza al caso español.

### 3. Las nuevas exigencias de las Administraciones locales.

Si en el *Informe Comunidades Autónomas 1992* se afirmaba que la *tónica general que se vislumbra en 1992, siguiendo la de años anteriores, es que las Comunidades Autónomas continúan su proceso de asentamiento a pesar de la Administración local, por no decir a costa de ésta*, en el correspondiente al año 1993 se aprecia un cambio sensible de la situación, como lo demuestra el hecho de que se hable de la *rebelión* de la cenicienta, que no es otra que la Administración local (84).

Dicha rebelión tuvo lugar en el segundo semestre del pasado año y encontró su máxima expresión en la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada a comienzos del mes de noviembre en La Coruña. Dos son las principales exigencias reclamadas por las entidades locales en esta Asamblea (85). En primer lugar, el saneamiento de unas arcas municipales maltrechas, como pone de manifiesto el monto de la deuda acumulada que, por aquellas fechas, alcanzaba los 2,2 billones de pesetas. Por otro lado, un mayor reconocimiento institucional de la realidad local.

En relación con los problemas financieros de las Administraciones locales, éstas solicitan la reforma de la Ley de Haciendas Locales, la generalización de los fondos autonómicos de cooperación local, la adopción de mecanismos de aligeramiento de los costes financieros, etc. Por lo que respecta al reconocimiento institucional de lo local, la FEMP demandaba una destacada representación de los entes locales en el Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea y una ma-

(84) Vid. T. FONT i LLOVET, «La Administración local en las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 1992*, op. cit. p. 260 y, del mismo autor y con idéntico título, en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, pp. 453 y ss.

(85) Vid. T. FONT i LLOVET, *ibid.*

yor descentralización de las CC.AA. en favor de las Administraciones locales (86).

Junto a estas exigencias, los Alcaldes de las siete mayores ciudades españolas —Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza— han planteado la necesidad de dotar a estos municipios de un régimen especial que dé respuesta a sus problemas específicos. A este respecto, conviene no olvidar que algunas de las ciudades mencionadas posee unas características tales que les hace entrar en competencia directa con la Comunidad Autónoma respectiva.

Parece que la solución a estos y otros problemas que tiene planteados en la actualidad la Administración local debe venir de la mano de un gran pacto local que, siguiendo el ejemplo de los pactos autonómicos que están en la mente de todos, pueda integrar las diversas aspiraciones y las diferentes ópticas (87). Un pacto que, en todo caso, deberá identificar claramente las responsabilidades a las que deba hacer frente cada instancia de gobierno.

## V. PRINCIPALES NOVEDADES PROCEDIMENTALES EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS.

Como cierre de esta crónica del *Informe Comunidades Autónomas 1993*, bueno será hacer una somera reseña de las principales novedades que en materia de procedimiento administrativo se introdujo en algunas CC.AA. durante el último año. Novedades que, conviene advertirlo, encuentran su referente último en actuaciones de las instancias centrales del Estado.

En el primero de los casos, la creación de órganos consultivos superiores en las Comunidades Autónomas de Andalucía y de las Islas Baleares, ese referente viene dado por la STC 204/1992, de 26 de noviembre. Esta Sentencia interpretativa venía a respaldar la posibilidad de sustituir el informe preceptivo del Consejo de Estado por el del órgano consultivo autonómico correspondiente, siempre y cuando en éste concurren una serie de requisitos, que será preciso recordar.

La segunda gran novedad la aporta el proceso de adaptación de los

(86) Por lo que se refiere a la descentralización del ejercicio de las competencias autonómicas en los entes locales, conviene tener presentes las peculiaridades que presentan los casos canario y balear. Vid. al respecto, G. TRUJILLO, «Canarias», cit., pp. 160 y ss., y A. BLASCO, «Islas Baleares», cit., pp. 297 y ss.

(87) Vid. T. FONT i LLOVET, «La Administración local en las Comunidades Autónomas», cit., p. 454.

procedimientos administrativos a las previsiones de la LRJ-PAC. Un proceso que dista mucho de ser esperanzador en cuanto a los resultados finales y que parece llamado a disolver la actual unidad procedimental en una dispersión difícilmente justificable.

1. *Los efectos de la STC 204/1992: la creación de nuevos órganos consultivos autonómicos en Andalucía y Baleares.*

La STC 204/1992, de 26 de noviembre, puede calificarse sin temor a incurrir en exageración de capital para la regulación del procedimiento administrativo y para la definición de la posición institucional del Consejo de Estado. En dicha Sentencia, de la que fuera ponente el Magistrado C. de la Vega Benayas, el Alto Tribunal conocía de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia respecto del art. 23, segundo párrafo, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, a cuyo tenor, *el dictamen* (del Consejo de Estado) *será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.*

La cuestión de constitucionalidad planteaba la conformidad de esta previsión legal con la autonomía constitucionalmente reconocida a las nacionalidades y regiones y con la propia configuración constitucional del Consejo de Estado. Pues bien, el Tribunal Constitucional rechazó esa pretendida inconstitucionalidad del precepto en cuestión partiendo de la premisa de que *ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas* (F.J. 4.º).

Premisa de la que extrae la siguiente conclusión:

«(...) si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (art. 148. 1. 1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153,b) en relación con el 150.2 de la CE.» (F.J. 5.º).

De este modo, el Tribunal Constitucional rechaza la existencia de obstáculo alguno para que las CC.AA., en ejercicio legítimo de su potestad de autoorganización, puedan crear órganos consultivos superiores a los que se atribuyan competencias idénticas a las que ostenta el Consejo de Estado respecto del Gobierno y la Administración estatal. Ahora bien, como se ha podido apreciar, el intérprete supremo de la Constitución insiste en esta Sentencia en la nota de la equivalencia o semejanza entre los órganos consultivos superiores autonómicos y el Consejo de Estado.

En definitiva, se trata de garantizar una adecuada separación entre la Administración activa y Administración consultiva. Aspecto de cuya relevancia no puede haber duda alguna, como demuestra el hecho de que la propia STC 204/1992 introduce una cautela que parece oportuno tener presente:

«(...) si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.» (F.J. 5.º)

En realidad, el problema de fondo que se sustanciaba en la STC 204/1992 no es otro que la desconfianza que suscita en las CC.AA. la composición actual del Consejo de Estado, sólo dependiente del Gobierno central. La respuesta dada por el Alto Tribunal a esta cuestión abre la vía para la creación de 17 órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado, pero no excluye en modo alguno dar entrada a las CC.AA. en el nombramiento de los miembros de este último (88).

La primera solución tiene a su favor la sencillez, pero plantea la siguiente duda, expuesta abiertamente en el *Informe Comunidades Autónomas 1993: ¿Cuántas CC.AA. tienen los juristas de prestigio, independientes y que puedan asumir las incompatibilidades necesarias para realizar esta labor?* (89). Junto con esta incógnita y en estrecha conexión con la misma, se cierne asimismo el peligro del mimetismo organizativo en las diversas CC.AA. sin parar mientes en las verdaderas nece-

(88) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 38.

(89) Vid. E. AJA, ibíd.

sidades y posibilidades de las mismas. ¿Tiene realmente sentido la proliferación de órganos consultivos superiores en las 17 CC.AA., tanto desde la perspectiva de la racionalidad organizativa del Estado autonómico como de la eficiencia del gasto público? ¿Gozarán realmente dichos órganos consultivos de garantías de independencia equivalentes a las del Consejo de Estado?

Frente a estos interrogantes, la reforma del sistema de composición del Consejo de Estado presenta a su vez algunas ventajas. En primer lugar, haría del mismo una auténtica instancia de integración de las diversas instancias territoriales. Asimismo, permitiría aprovechar la experiencia de un órgano consultivo decantada durante más de un siglo de existencia. Por último, quizá asegurara en mayor medida el *tratamiento común* de los ciudadanos ante las Administraciones públicas, verdadero núcleo duro de las competencias que retiene el Estado por mor del art. 149.1.18 Const.

No obstante, es preciso reconocer que la primera solución parece tener mayor predicamento entre las CC.AA., probablemente debido a la falta de reacción de las Cortes Generales para la adecuación del Consejo de Estado a las nuevas necesidades derivadas del Estado autonómico. En este sentido, durante 1993 se produjo la creación de dos Consejos Consultivos autonómicos, los de Andalucía y las Islas Baleares, que siguen el modelo de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña, puesto que asesora únicamente a las Administraciones públicas descentralizadas, pero no a los Parlamentos autonómicos.

Por lo que respecta al Consejo Consultivo de Andalucía, su creación se llevó a cabo por la Ley 8/1993, de 19 de octubre (90). En la composición del Consejo Consultivo, con sede en Granada, la Ley opta por la existencia de Consejeros natos (cinco) y electivos (de ocho a doce), elegidos para un período de cuatro años y con posibilidad de reelección por el Consejo de Gobierno entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho (91).

El Consejo funciona en Pleno y en Comisión Permanente. Corresponde al primero dictaminar los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y los Anteproyectos de Leyes, pudiendo emitir también dictámenes facultativos a solicitud del Presidente de la Junta o del Consejo de Gobierno, cuando la importancia del asunto así lo requiera. Por su parte, la Comisión Permanente, integrada por el Presidente y ocho

(90) Acerca del proceso de tramitación de esta Ley, vid. F. LÓPEZ MENUDO, «Andalucía», cit., p. 97.

(91) Vid. F. LÓPEZ MENUDO, «Andalucía», cit., p. 98.

Consejeros electivos designados por el Pleno, es competente para el resto de los asuntos (92).

A su vez, en Baleares tuvo lugar la promulgación de la Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y del Decreto 118/1993, de 14 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento orgánico. En este caso, el Consejo está compuesto por siete miembros, elegidos libremente por el Gobierno autonómico por un período de cuatro años y con posibilidad asimismo de reelección (93).

Probablemente debido a su reducida composición, el Consejo Consultivo de las Islas Baleares actúa únicamente en Pleno, sin que ni en su Ley constitutiva ni en el Reglamento orgánico se contenga previsión alguna de creación de Comisiones. Una novedad interesante introducida en el Consejo balear es la posibilidad de que las diferentes Administraciones públicas puedan solicitar directamente el dictamen, sin tener que canalizar su petición a través del Gobierno autonómico o de alguno de sus miembros, como sucede en el caso andaluz.

## 2. *Claroscuros en el desarrollo de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

No parece necesario recordar la importancia que reviste la aprobación de la LRJ-PAC, tanto más cuanto que se trata de la norma en la que, como ha señalado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, se contiene el *estatuto ordinario* de los ciudadanos españoles (94). Igualmente, tampoco parece oportuno insistir en estos momentos en las valoraciones críticas que respecto del método elegido para su elaboración y del contenido de la propia ley ha emitido buena parte de nuestra doctrina.

Por contra, resulta adecuado señalar que, en la economía de la mencionada ley, la configuración definitiva de las normas aplicables a los procedimientos administrativos requería una labor de adecuación de

(92) Vid. F. LÓPEZ MENUDO, *ibíd.*

(93) Vid. A. BLASCO, «Islas Baleares», cit., pp. 295 y ss. En este caso, la participación de los miembros es con carácter honorífico, sin tener derecho a percepción alguna salvo los gastos de desplazamiento, regla este a la que, apunta el citado autor, p. 296, *no se le adivina justificación razonable alguna y ya ha empezado a ser sentida como un hándicap en el funcionamiento del Consejo actual.*

(94) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75 (1992), p. 328.

los mismos; labor en la que estaban implicadas las diversas Administraciones públicas existentes en nuestro Ordenamiento. Concretamente, la D. Ad. 3.<sup>a</sup> de la LRJ-PAC preveía un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley para llevar a cabo esa adecuación.

Era a todas luces previsible que esta tarea de adecuación de procedimientos derivara en una situación desazonadora, como ha de ser la proliferación de procedimientos, cuando teóricamente se trataba justamente de lo contrario (95). Pero, como denuncia el profesor E. AJA, *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 CC.AA. 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 CC.AA., que sería lógico, sino ni siquiera de la propia Administración central?* (96).

Por desgracia, todo hace suponer que así fue. De tal forma que es necesario aprobar el Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la D. Ad. 3.<sup>a</sup> y la D. T. 2.<sup>a</sup> de la LRJ-PAC, ampliando en doce meses el plazo de adecuación de los procedimientos. Sin embargo, cabe dudar que ello sea posible si, como se afirma en el Preámbulo del Decreto-Ley, sólo en la Administración del Estado se ha llegado a *identificar la existencia de 1.893 normas que contienen reglas procedimentales y que, por tanto, precisan de la correspondiente adecuación*. Claro está que quizá no todas las 1.893 normas mencionadas contengan auténticos procedimientos específicos a los efectos de la D. Ad. 3.<sup>a</sup> de la LRJ-PAC.

En todo caso, lo cierto es que durante 1993 empezaron a manifestarse algunos de los efectos perversos que la solución adoptada por la LRJ-PAC está abocada a provocar. El más grave y disfuncional de los mismos es, sin duda alguna, la dispersión procedimental que habrá de resultar.

Prueba de ello es que en el curso del año 1993 se llegaron a aprobar hasta 27 normas de adecuación de procedimientos en las diferentes CC.AA. (12 en Andalucía, Decretos 132 a 143/1993, todos ellos de 7 de septiembre; 1 en Aragón, Ley 3/1993, de 15 de marzo; 1 en Asturias, Decreto 75/1993, de 6 de agosto; 1 en Canarias, Decreto 276/1993, de 8 de octubre; 1 en Castilla-León, Decreto 226/1993, de 30 de sep-

(95) Vid. E. AJA, «Valoración general», cit., p. 39.

(96) E. AJA, *ibíd.*

tiembre; 1 en Castilla-La Mancha, Decreto 182/1993, de 11 de noviembre; 1 en Cataluña, Decreto 278/1993, de 9 de noviembre; 1 en la Comunidad Valenciana, Decreto 34/1993, de 8 de marzo; 1 en Extremadura, Decreto 91/1993, de 20 de julio; 6 en Madrid, Ley 7/1993, de 22 de junio y Decretos 74 a 78/1993, de 26 de agosto y 1 en Navarra, Decreto 224/1993, de 19 de julio).

Estas cifras revelan un notable esfuerzo adaptador por parte de las CC.AA.. Sin embargo, no es ésta la única reflexión que cabe hacer a la vista de los anteriores datos. En primer lugar, como puede deducirse de la anterior relación, no todas las CC.AA. aprobaron este tipo de normas (97). Por otra parte, las aprobadas no agotan los hipotéticos procedimientos a adaptar, de tal suerte que siguen quedando amplios sectores por regular. Ello hace temer una mayor dispersión procedimental en 1994.

Finalmente, no deja de ser significativo que una buena parte de las normas referidas sean posteriores al 4 de agosto de 1993, fecha en la que finaba el plazo establecido en la D. Ad. 3.<sup>a</sup> de la LRJ-PAC. Este hecho permite apreciar la magnitud de la tarea emprendida con la mencionada ley, aspecto que tal vez no fuera tenido suficientemente en cuenta a la hora de elaborar la LRJ-PAC.

## VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

A lo largo de las páginas anteriores he intentado dar cuenta de algunos de los principales temas abordados en el *Informe Comunidades Autónomas 1993*. La densidad del mismo, así como las sugerencias que en él se contienen justifican la extensión de este trabajo, en el que no parecía oportuno limitarse a exponer las líneas generales del mencionado Informe, sino que era preciso profundizar en determinados aspectos. Tanto más cuanto que la comprensión de los mismos ayudará a comprender la situación actual y la previsible evolución futura del Estado autonómico.

A buen seguro, el Informe correspondiente al año 1994 habrá de ser resultar tanto o más interesante que el de 1993. Varios motivos inci-

(97) Algunas CC.AA. se limitaron a imitar el ejemplo de la Instrucción de 24 de febrero de 1994, de la Subsecretaría de Estado para las Administraciones Públicas, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Fue el caso de Cantabria (Orden de 10 de agosto de 1993, de la Consejería de Presidencia) y de La Rioja (Resolución de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas de 25 de junio de 1993, si bien es preciso advertir que en este caso se limitaba a aprobar las instrucciones para la aplicación del art. 37 de la LRJ-PAC).

tan a pensar así. En primer lugar, durante el año actual están convocadas dos consultas electorales (europeas y autonómicas en Andalucía), cuyos resultados concitarán a buen seguro la atención no sólo de los expertos, sino del conjunto de la ciudadanía. Por otro lado, el panorama político general ha sufrido una honda alteración tras las elecciones generales de 6 de junio de 1993, volviendo a situarse el Parlamento en el centro de la vida política nacional.

Asimismo, durante 1994 ha de culminarse el proceso de reforma de los Estatutos de las CC.AA. del 143, iniciado con la firma de los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992. Finalmente, 1994 va a ser el año durante el cual se aprecien los primeros resultados de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, resultados que obligarán a meditar sobre su alcance y la conveniencia de fortalecer el carácter territorial de la Cámara Alta.

Todas estas razones avalan la convicción antes expresada de que el *Informe Comunidades Autónomas 1994* ha de marcar un nuevo listón en esta serie anual de informes colectivos, cuya consolidación se hace efectiva gracias a su continuidad.