

I. VALORACIÓN GENERAL

Eliseo Aja

Desde el punto de vista del Estado autonómico, 1997 puede calificarse como un año tranquilo, de normalidad, entendida en sentido positivo. Ha existido estabilidad en el Gobierno central y en la inmensa mayoría de los autonómicos; las únicas elecciones realizadas, en Galicia, se desarrollaron con toda regularidad, e incluso previsibilidad; han continuado los traspasos de servicios; el Estado y las CCAA han tenido una actividad legislativa más que notable, y, en general, se ha continuado avanzando de forma constante y bastante coherente hacia la culminación de la estructura autonómica iniciada hace casi veinte años.

Entre los aspectos más sobresalientes aparece la continuación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que accedieron por la vía del 143, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad y la aplicación de la reforma de la financiación, con resultados lejanos de todos los presagios extremistas del año pasado, así como el acuerdo sobre la financiación de la sanidad y la aprobación del Concierto económico y del Cupo para el País Vasco y el Convenio económico para Navarra. También puede destacarse, aunque es resultado de varios años y no sólo del presente, el progreso en la participación de las CCAA en la Unión Europea, y quizás, en el extremo opuesto, la ausencia de propuestas claras en la reforma constitucional del Senado, después de varios años de haber adoptado la decisión de reforma.

Reformas de los Estatutos de Autonomía

La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, después de su elaboración por unanimidad a fines de 1996 en las Cortes catellano-manchegas, fue aprobada también por unanimidad en las Cortes Generales, el 3 de julio, tras una rápida tramitación.

Las principales modificaciones son de carácter institucional. Se elimina la prohibición de retribución fija a los parlamentarios, así como la restricción a cuatro meses del período ordinario de sesiones. También se suprime la limitación del Gobierno a diez miembros como máximo y la exigencia de que los Vicepresidentes sean parlamentarios. Se incrementa el número posible de parlamentarios (antes, entre 40 y 50 y ahora entre 47 y 59) y se hace coincidir el nombramiento de los senadores autonómicos con la elección de la Asamblea de la CA. Pero lo más relevante es la atribución al Presidente de la facultad de disolución de las Cortes, con limitaciones semejantes a las existentes en otras CCAA, principalmente reduciendo el período de la nueva Cámara al resto de los cuatro años de la legislatura normal.

El nuevo Estatuto contiene también algunos aumentos de competencias respecto al anterior, especialmente en nuevas exclusivas y ejecutivas, y se prevé la adscripción a la Junta de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, para la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, mediante convenio con el Estado.

En una línea semejante, la Asamblea de Murcia elaboró la reforma de su Estatuto, que se encuentra en trámite de aprobación por el Senado. En su discusión ante el Congreso de los Diputados se aprobaron algunas enmiendas, acordadas implícitamente por el PP y el PSOE, a competencias que aparecían como exclusivas en el proyecto, que pueden ser razonables desde los criterios del bloque de constitucionalidad, pero han causado disgusto en Murcia, donde no se entiende por qué no se comentaron antes con los correspondientes Grupos parlamentarios autonómicos. Este tipo de «desautorización» merma el prestigio de los parlamentarios y genera frustración en la CA.

También se ha aprobado la reforma del Estatuto de Madrid en la Asamblea de la CA, por unanimidad, y la proposición de reforma se encuentra actualmente en las Cortes para su tramitación. Se mueve en unas líneas muy semejantes a las anteriores, con cierto reforzamiento de la posición de la Asamblea, pero resulta aún más destacable el cambio que supone la reforma estatutaria en sí misma, en cuanto elimina todas las restricciones anteriores y consolida el carácter de la autonomía en la Comunidad de Madrid.

En varias CCAA más (Asturias, Castilla y León, Cantabria, Islas Baleares, La Rioja, etc) la reforma del Estatuto se está discutiendo en los respectivos Parlamentos autonómicos, generalmente con la misma orientación que las mencionadas, aunque en algunos casos tardarán un año o más en su culminación. El significado principal de todas las reformas esta en la supresión de las limitaciones que tenía el Parlamento por efecto de los Pactos autonómicos de 1981 (entre otras, prohibición de remuneración fija y máximo de dos meses de reuniones en los períodos ordinarios) y reconocimiento al Presidente de la facultad de disolución parlamentaria, con precauciones para evitar su abuso y garantizando la celebración de las elecciones en la misma fecha, cada cuatro años.

También se reordenan las competencias, en general mejorando su sistemática, que dibuja estatutariamente las grandes categorías que ya se derivan de la doctrina constitucional: exclusivas, a veces diferenciando las exclusivas económicas (dentro de la ordenación general de la economía), concurrentes (leyes de bases y leyes de desarrollo) y compartidas (legislación-ejecución). Sin embargo, en ocasiones se fuerzan los títulos competenciales para dar la impresión de que se aumentan las competencias, por ejemplo, extendiendo la calificación de exclusivas a competencias que tienen otra naturaleza, o dividiendo un título competencial en varios ámbitos materiales distintos. Desde el punto de vista técnico, esta operación comporta el peligro de que algunos cambios de calificación competencial produzcan en el futuro disfunciones.

Elecciones en Galicia

El domingo 19 de Octubre de 1997 se celebraron las quintas elecciones autonómicas en Galicia, para elegir a los 75 diputados que componen el Parlamento. Eran las primeras elecciones que se celebraban después del acceso del Partido Popular al gobierno central, lo que suponía un primer test para el PP como partido de gobierno. Pero también constituían una prueba de la capacidad de los partidos estatales para continuar estructurando y determinando el proceso político en Galicia; o dicho de otra manera, eran un referente sobre el auge de opciones de los partidos nacionalistas-regionistas. La política de CiU, PNV y CC en su relación de apoyo al gobierno central ha creado una expectativa de valor añadido a estas formaciones, y también esta opción estaba presente en las elecciones gallegas.

Por otra parte, el Partido Socialista de Galicia (PSdG), Esquerda Unida-Esquerda Galega (EU-EG) y Os Verdes(OV) se presentaban conjuntamente en unas elecciones de tipo legislativo, por primera vez en España, y los problemas y conflictos de la gestación de la coalición y sus expectativas de evolución se convirtieron en foco de interés dentro y fuera de Galicia. Finalmente el BNG, impulsado por su líder tradicional, Xosé Manuel Beiras, continuó su camino de moderación en sus planteamientos nacionalistas y de izquierdas.

Los aspectos más destacados de los resultados fueron claros. En primer lugar, una rotunda victoria del PP, que mantuvo su elevado nivel de implantación y renovó su mayoría absoluta. En segundo lugar, un nuevo e importante avance del BNG que se convierte en la segunda fuerza gallega. Y en tercer lugar, el fracaso de la coalición PSdG/EG/OV, que no alcanza ni el ya bajo nivel de votos del PSdG en 1993, y quedan relegada al tercer lugar, por primera vez desde el inicio de la autonomía gallega. El nivel de participación fue del 62,5% de los electores, un poco más bajo que en 1993, pero en los niveles de abstencionismo moderado respecto a la media española.

El PP (51,93%) supera por unas pocas centésimas el ya elevado nivel de 1993 distanciando en 26 puntos al segundo partido. Tanto en porcentaje como en número absoluto de votos marca el nivel más alto alcanzado por un partido en Galicia desde 1977, con un amplio predominio en todas las circunscripciones. En conjunto, estos resultados expresan la aprobación mayoritaria de la gestión de gobierno del PP gallego y ratifican la confianza en la figura de Manuel Fraga como Presidente. El PP renueva cómodamente la mayoría absoluta con 42 escaños (sobre 75), aunque pierde 1 diputado respecto a la legislatura anterior.

Como ya sucediera en 1993, el otro gran triunfador de estas elecciones, y la única fuerza que experimenta una mejora en su correlación de fuerzas, es el BNG, que con su avance alcanza ya en estas elecciones el 25% de los votos. Su imagen de organización menos burocratizada, de liderazgo no convencional, de definición exclusivamente galleguista, constituyeron seguramente factores de atracción de electorados diversos hacia el BNG

La coalición PSdG/EG/OV (19,4%) queda por debajo de las expectativas y los socialistas obtienen el peor resultado desde 1981, seguramente por falta de

una propuesta política coherente y madura. La novedad en la Cámara gallega se produce por la inversión de posiciones entre el BNG (pasa de 13 a 18 escaños) y el PSdG (pasa de 19 a 15). Además, de estos 15 diputados de la coalición 2 corresponden a miembros de EG, que ve así cumplido su objetivo de conseguir representación parlamentaria.

Con esta configuración de la Cámara, se organiza días después un gobierno monocolor del PP, presidido nuevamente por Manuel Fraga, cuya estabilidad política, en principio, está asegurada.

Leyes y reglamentos del Estado

Durante 1997 la actividad legislativa se ha mantenido en el alto nivel de finales del año anterior. Desde el punto de vista autonómico destaca la LOFAGE y la Ley reguladora de la Conferencia para asuntos comunitarios, así como algunos textos que presentan singularidades competenciales, en particular la ley de Puertos, la de inspección de trabajo y seguridad social y la ley sobre retransmisiones deportivas. Aunque afecte a CCAA en singular, tienen importancia la Ley Orgánica de Transferencia de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de Tráfico y las leyes de modificación del Concierto y de determinación del Cupo para el País Vasco. La ley que aprueba el Convenio económico de Navarra se encuentra en tramitación en las Cortes, aunque el acuerdo fue alcanzado también a mediados de año.

La Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), analizada ahora sólo desde el punto de vista autonómico, constituye una reforma importante de la Administración central para adecuar su organización periférica a los cambios producidos durante todos estos años por los traspasos de competencias a las CCAA. El sistema autonómico está evolucionando claramente hacia el predominio de las CCAA en las funciones ejecutivas, con una fuerte disminución de la administración periférica del Estado y lógicamente la administración estatal debe cambiar sus funciones y su estructura; desde este punto de vista, la LOFAGE supone una racionalización de la administración periférica del Estado.

Sus rasgos principales son la potenciación de la figura del Delegado del Gobierno en cada CA (con la supresión altamente simbólica del Gobernador Civil), encargado de la dirección de la administración periférica y de la coordinación de la administración central con la autonómica y local. Como muestra de su fortalecimiento destaca su facultad de nombramiento de los Subdelegados y la integración de los servicios de la administración periférica, aunque progresivamente, y sin incluirlos a todos.

El aumento de poder del Delegado del Gobierno en las CCAA se ha comenzado a notar ya (un poco menos en las uniprovinciales), así como el desarrollo de su dimensión política, mientras las relaciones administrativas parecen reservadas para los Subdelegados. En algunos casos, especialmente cuando el Delegado no coincide con la orientación política del Gobierno de la CA, esto puede crear problemas de relación con las CCAA y los Ayuntamientos, pero habrá

que esperar al asentamiento de la nueva figura para formular un juicio más seguro.

La Ley Orgánica 6/1997 transfiere a la Generalidad de Cataluña las funciones ejecutivas en la materia de policía de tráfico y circulación de vehículos a motor para dotar a la policía autonómica del conjunto de materias ligadas tradicionalmente a la seguridad ciudadana. Se prevé una graduación en la implantación de la policía de tráfico, que culminará el año 2000, y debe concretarse a través del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias. Aparte del contenido, importante tanto desde el punto de vista competencial como del simbólico, una nota llama la atención en cuanto se trata de una ley orgánica de transferencias del art. 150.2 de la Constitución. Es la primera ocasión en que la transferencia se realiza para diferenciar la competencia de una Comunidad Autónoma, porque mientras todas las demás leyes del 150.2 CE (LOTRAVA Y LOTRACA, Transportes, etc.), se utilizaron para homogeneizar niveles competenciales ésta singulariza la competencia de Cataluña, aunque también hay que decir que la misma correspondía ya al País Vasco y a Navarra.

Varias leyes del Estado, dictadas en ejercicio inequívoco de sus competencias, requieren la intervención de las CCAA en una forma imprevista en el bloque de constitucionalidad. Al señalarlo, no nos preocupa tanto la concreta regulación material de cada una de las leyes, como su posible separación respecto a los criterios contenidos en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La ley 42/1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social determina que los Cuerpos funcionariales, de habilitación nacional, encargados de la inspección, tendrán una doble dependencia funcional, según ejerciten competencias autonómicas o estatales. Para realizar la coordinación se crea la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y se prevé la creación de Comisiones territoriales, mixtas, en cada CA. Sin ignorar que se trata de una continuación respecto a la estructura actual, no deja de llamar la atención que la inspección mantenga una estructura administrativa distinta a la prevista por el bloque de constitucionalidad en esta materia. Porque si éste funcionamiento indeferenciado de la Inspección de Trabajo resulta más eficaz que la distribución que se deriva de la Constitución y de los Estatutos, quizás debiera plantearse, tras tantos años, la reforma de la Constitución y de los Estatutos, o cuando menos la utilización de los mecanismos previstos para la flexibilización de las competencias o para la colaboración, si ésta fuera la razón de su regulación.

También la Ley 62/1997, modificadora de la Ley de Puertos de 1992, contiene un regulación curiosa desde el punto de vista competencial, al atribuir a las CCAA la designación de las autoridades portuarias en los puertos de interés general, que son competencia del Estado. Sin modificar la calificación de los puertos, ni utilizar los instrumentos de flexibilización competencial (como la ley orgánica de transferencias), la ley realiza un cambio implícito de competencias, al margen de la mayor o menor bondad de la solución material. Esta especie de transferencia encubierta del Estado a las CCAA realizada por una ley ordinaria no sólo supone un precedente delicado desde el punto de vista técnico, que debilita el bloque de constitucionalidad, sino que abre la puerta a que se realicen otros en el futuro, en la misma dirección o en la contraria.

La Ley 4/1997, de videovigilancia, que se ampara en la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública, dispone en su Adicional Primera que las CCAA con competencias en materia de policía podrán regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus policías y las dependientes de las Corporaciones locales. De acuerdo con la Ley Orgánica, las CCAA podrán determinar el procedimiento de autorización interna, la forma de custodiar las grabaciones, la responsabilidad de su destino y las respuestas a las peticiones de acceso y cancelación, así como la composición y funcionamiento de la Comisión que controlará la realización del videocontrol.

La Ley 21/1997 reguladora de las retransmisiones deportivas, aparte de otros problemas de seguridad jurídica, se configura como legislación básica, sin prever el desarrollo legislativo de las CCAA, sino sólo la adopción de ciertas decisiones respecto a los acontecimientos deportivos que se produzcan en el territorio de su CA, con algunas previsiones también sobre la lengua en que serán retransmitidos.

La normativa reglamentaria aprobada por el Gobierno central muestra un rigor notable en el tratamiento competencial, como se viene observando en los últimos años, haciendo constar en el articulado el título competencial que legitima la intervención estatal y respetando los requisitos formales que requieren los reglamentos básicos. También se mantiene un alto grado de consulta con los Gobiernos autonómicos en la fase de elaboración de los reglamentos, aunque haya aparecido alguna polémica, como la suscitada por el «decreto de Humanidades».

La Unión Europea y, en particular, la participación de las CCAA en las Comunidades Europeas

Aunque sólo algunas decisiones de los órganos comunitarios tengan repercusión directa en las CCAA, y por lo mismo nos centraremos más en ellos, no puede dejar de mencionarse la importancia del Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado en junio, que culminó las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental con una modificación de los Tratados que supone ciertos avances en materia de ciudadanía, la consolidación del principio de subsidiariedad, un incremento en la protección del medio ambiente y de los consumidores, la incorporación de los acuerdos de Schengen al sistema comunitario y mejoras en la política social y de empleo, aunque se quedara lejos de las expectativas en la reforma institucional de la Unión, en la perspectiva de su ampliación.

La presión del Primer Ministro francés condujo al Consejo Europeo, que había previsto centrarse en la introducción de la moneda única, a extenderse en el estudio de las políticas sobre el empleo, propiciando la aprobación de una resolución sobre el crecimiento y el empleo que sitúa al último como objetivo prioritario. Este impulso supuso, además, la realización de una Cumbre extraordinaria sobre el empleo, donde se acordó una nueva estrategia para la política europea sobre el empleo, aunque la delegación española obtuvo la ampliación del plazo de cinco años para cumplir el compromiso asumido por los demás Estados de introducir las líneas directrices sobre contratos en relación con el paro juvenil y de larga duración.

Alguna de las políticas de la Agenda 2000 ha comenzado a ser implantada por las CCAA, como en el caso de Madrid, donde se ha creado la Comisión de Coordinación para la introducción de la moneda única, y de la Comunidad Valenciana, que ha creado una Comisión especial para la implantación del euro. Más en general, Murcia ha previsto una Comisión de Coordinación de asuntos relacionados con la Unión Europea. Por otra parte, en ciertos ámbitos como el medio ambiente, se observa que la actividad normativa de las CCAA se entronca directamente con las disposiciones comunitarias.

Pero el aspecto más sobresaliente de la relación entre la Unión Europea y las CCAA durante este año ha sido sin duda la aprobación de la ley que regula la Conferencia para asuntos comunitarios. La «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas» viene funcionando desde hace casi diez años con suficiente eficacia para haberse distanciado del resto de las Conferencias Sectoriales, y había alcanzado en 1994 un Acuerdo institucional muy importante sobre la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado como parte de la Unión Europea, es de decir, en la llamada fase ascendente del Derecho Comunitario. La regulación por ley en 1997 no sólo simboliza y refuerza su función de precisar los intereses de las CCAA en las materias sobre las que España debe tomar posición en el seno de las instituciones comunitarias, sino que la convierte en centro de las Conferencias Sectoriales, otorgándole posibilidades de impulso y coordinación de aquellas en las materias comunitarias.

La aprobación de su Reglamento interno, en junio de 1997, refuerza esta función de impulso y coordinación, concretando las actividades de seguimiento de las demás Conferencias, en cuanto a su participación comunitaria, de información y asistencia técnica a las mismas, y de avocación de los problemas que no puedan ser abordados en otras instancias. Todo ello se refuerza con el reconocimiento de la Comisión de Coordinadores, como órgano de segundo nivel de la Conferencia, elemento organizativo que resulta esencial para el buen funcionamiento de este tipo de instancias.

Además, un Acuerdo sobre la presencia de representantes autonómicos en los comités Consultivos de la Comisión Europea, y otras mejoras en la coordinación entre el Estado y las CCAA (Tribunal de Justicia, Oficinas autonómicas en Bruselas), más la creación el año pasado del Consejero para Asuntos autonómicos en la Representación Permanente, dan buenas perspectivas a la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios.

Sin embargo, en la Conferencia de Asuntos Comunitarios, y más en general, en las relaciones exteriores de las CCAA se observan diferencias entre el MAP y el Ministerio de Asuntos Exteriores, que aparece como menos colaborador. Algunas CCAA se han quejado de haber obtenido poca información sobre la cumbre de Amsterdam, y en especial, el Gobierno vasco dirigió una declaración a su Parlamento muy crítica por la negativa de España a ratificar la Declaración anexa al Tratado que firmaron Alemania, Austria y Bélgica para que el principio de subsidiariedad se extienda a las entidades territoriales con competencias legislativas.

Por otra parte, 1997 ha sido el último año del primer mandato del Comité de las Regiones, lo que no sólo conduce a su renovación sino que ha impulsado también la modificación de su reglamento interior de cara a ganar eficacia en el próximo período. El Tratado de Amsterdam ha supuesto la ampliación de las consultas obligatorias al Comité y su autonomía administrativa y presupuestaria respecto al Comité Económico y Social, pero no ha aceptado las reformas más importantes que el propio Comité de las Regiones había propuesto.

Convenios y colaboración

Durante 1997 se ha mantenido sustancialmente el volumen de convenios realizados entre el Estado y las CCAA, aunque, como en años anteriores, muchos de ellos resultan «fotocopias» del mismo original concretados bilateralmente con diferentes CCAA. Como se pone de relieve en el apartado correspondiente, el 64% de los convenios responde en realidad a 26 convenios-tipo repetidos con varias CCAA. En total implican una financiación aproximada de 116.000 millones de pesetas, y en muchos de ellos participan también corporaciones locales, e incluso entidades privadas, especialmente en las materias de vivienda y turismo.

Quizás valga la pena destacar este año los convenios suscritos entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y diversas CCAA para la implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la administración general del Estado, la administración de las Comunidades respectivas y las administraciones locales, que permita el intercambio de información entre todas ellas y facilite e integre los procedimientos administrativos en que intervienen.

El Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación, entre el Ministerio y las 7 CCAA que tenían transferida la educación no universitaria, sobre el reconocimiento mutuo de las actividades de formación del profesorado, resulta equiparable a un Convenio de colaboración y sería por tanto el único supuesto de convenio multilateral, lo que merece subrayarse como una vía a seguir en otras muchas materias.

Sólo ha existido un convenio entre CCAA, el celebrado por Galicia y Asturias en materia de movimiento pecuario y sanidad animal, destacando un año más el escaso interés aparente de las CCAA en la colaboración entre ellas, frente a la práctica europea de abundante colaboración horizontal. De todas maneras parece que van en aumento los acuerdos entre CCAA, con términos distintos al de convenio —como protocolos, declaración de intenciones e incluso contratos— y que no se formalizan como auténticos convenios, como debiera ser de acuerdo con el art. 145.2 CE, para evitar su sometimiento al control del Congreso y del Senado o por «pereza» institucional. Parece que esta colaboración informal («colaboración clandestina» se denominó en Alemania a un fenómeno paralelo), se esta produciendo en diferentes sectores como la comunicación social (Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León), programas informáticos (La Rioja con varias CCAA), incendios forestales y reparación de carreteras propias (Madrid y Castilla-La Mancha), sector hospitalario (Insalud-Navarra-La Rioja). Quizás habrá que comenzar a pensar en una reforma del art. 145.2 CE para que no apa-

rezca sólo como una norma de control del Estado sobre las CCAA y resulte más realista e incentivadora de la colaboración horizontal.

Tanto en el apartado que estudia la normativa estatal, como en el dedicado a los convenios se enumera una multitud de técnicas diversas de colaboración, generalmente creando órganos mixtos y procedimientos participados, que revelan una realidad también merecedora de una reflexión más profunda, pero en todo caso mucho más inclinada a la colaboración de lo que suele pensarse.

Sobre la colaboración, tanto horizontal como vertical, cabría realizar algunas reflexiones adicionales. La primera iría en el sentido de extenderla a algunos sectores donde se ha manifestado su necesidad, como puede ser la resolución de los problemas de los enclaves —que fue recomendada por una Ponencia del Senado en la anterior legislatura— y de la sanidad, para resolver problemas en las CCAA que son receptoras importantes de turismo o con centros hospitalarios de calidad, que reciben pacientes de otras CCAA sin compensación adecuada. En el proyecto de ley de Sanidad que prepara Andalucía se introduce expresamente la previsión de convenios para abordar los problemas derivados de los desplazamientos. Por otra parte, la doctrina del Tribunal Constitucional, aceptando que los efectos extraterritoriales de ciertos ámbitos no trasladan la competencia al Estado (por ejemplo, en parques naturales), debería conducir a la realización de convenios entre CCAA, o incluso de éstas con el Estado, en materias como carreteras, denominaciones de origen y otras, para dar una respuesta eficaz al ejercicio de la competencia. Por último, en ciertos Planes Nacionales (Pymes, comercio interior, turismo...) se excluye sistemáticamente a Navarra y al País Vasco, por su sistema de financiación, lo que no resulta coherente con la filosofía de la colaboración.

En los últimos años se ha multiplicado la colaboración transfronteriza y el Tratado de Bayona y el Decreto del Gobierno sobre publicación de los convenios ha supuesto avances importantes en su regulación, aunque aún aparecen dificultades muy concretas de gestión y de personal, no resueltos por ausencia de normas. El tema merece un tratamiento monográfico, en este mismo volumen, realizado por el profesor López Ramón.

En cambio, los problemas surgidos en el área de la protección civil, donde destaca una nueva ley de Cataluña, no derivan tanto de las normas como de las prácticas administrativas poco flexibles cuando se trata de administraciones de diferente orientación política. También debe subrayarse la importancia de los acuerdos alcanzados entre el Ministerio de Medio Ambiente y las CCAA afectadas por los trasvases de agua, porque han logrado resolver todos los problemas pendientes en los planes de cuenca; otra cosa es pensar que el Plan Hidrológico pueda avanzar sin contar en su aprobación con la presencia mucho más activa de los gobiernos autonómicos.

Trasposos del Estado y presupuestos autonómicos

Los trasposos del estado a las CCAA han proseguido a buen ritmo durante el año, aunque el volumen general es inferior al realizado el año anterior, que fue muy importante. El gran paquete pendiente de traspaso es la enseñanza no uni-

versitaria, que se está retrasando en varias CCAA por divergencias respecto a la valoración de la transferencia. Únicamente se ha realizado el traspaso a las Islas Baleares, pero lógicamente se completará el próximo año a todas las demás CCAA, significando un crecimiento muy considerable del presupuestos y de la administración autonómicas.

Continúa el traspaso del personal de Justicia a varias CCAA, que significa siempre un volumen importante de medios y personal (en Andalucía han sido 5.500 funcionarios), generando frecuentemente reformas administrativas en la CA receptora. El INEM se ha transferido a Cataluña, Galicia y Navarra y el INSERSO a La Rioja. En cambio, el Gobierno vasco critica la forma en que se propone el traspaso del INEM, porque, en su opinión, cierra el paso a un futuro traspaso de políticas pasivas, que considera competencias de ejecución, correspondientes a las CCAA, mientras que el Gobierno central entiende que tal planteamiento podría conducir, a medio plazo, a una ruptura de la caja única de la Seguridad Social.

El volumen total de los presupuestos de las CCAA para 1997 ha llegado a la cifra de 9,2 billones de pesetas, un 8,2% más que el año anterior. Entre otros factores, el aumento se explica por la asunción de nuevos servicios traspasados, que significan incrementos importantes en Cantabria (32,5%), Islas Baleares (29,6%), Aragón (25%) y La Rioja (14%), y por la incorporación de fondos europeos, especialmente en Murcia (33%) y Andalucía (13%). Prácticamente todas las CCAA han tenido nuevos traspasos y por tanto aumentos presupuestarios, pero las cifras de las demás son más moderadas. En términos de presupuestos por habitantes, continúa la gran diferencia entre las de régimen foral y las de régimen común de nivel competencial equivalente.

Los gastos de funcionamiento son importantes en las CCAA del 151, por el peso de los servicios de sanidad y educación; en términos relativos los gastos de funcionamiento representan la mitad de los presupuestos del conjunto de estas CCAA. En las demás se reducen prácticamente al 20-25%.

Instituciones y administraciones autonómicas

Sin elecciones, más que en Galicia, este año ha supuesto una gran continuidad de los Gobiernos autonómicos. Los cambios de Consejeros sólo se han producido por iniciativa del propio Presidente, y en general han sido menores, como en Cataluña. Algunas remodelaciones más amplias del gobierno, como las realizadas en Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana quizás se han hecho pensando en afrontar en mejores condiciones las próximas elecciones, ya que estamos en la mitad de la legislatura para la mayoría de las CCAA.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, destaca el caso de Navarra, donde los acuerdos políticos del PSN con UPN han facilitado el funcionamiento del ejecutivo autonómico. En Extremadura la división de IU ha debilitado la obstrucción parlamentaria al gobierno, y la división de IU también ha tenido efectos en los Grupos Parlamentarios de otras CCAA (Navarra, Comunidad Valenciana, etc.), aunque seguramente el caso extremo se ha producido en Canta-

bria, donde el Grupo parlamentario como tal ha cambiado de denominación al abandonar Izquierda Unida.

En varias CCAA como, por ejemplo, Andalucía y Aragón ha tenido importancia el debate sobre el estado de la CA, pero en otras en cambio la existencia de «debates monográficos» a lo largo del año relativiza la trascendencia de aquél, lo que resulta bastante lógico. También se han reformado varios Reglamentos parlamentarios; en Asturias, para introducir restricciones a los tránsfugas, y también en Madrid, con otras varias novedades. En el País Vasco se ha tomado en consideración una iniciativa legislativa popular, que propone una Carta de Derechos Sociales, lo que seguramente significa la primera experiencia de las CCAA en esta vía de la iniciativa legislativa.

En el ámbito de las Administraciones, se observa una continuidad en la preocupación por su mejora y modernización, que se refleja tanto en la introducción de medios alternativos a los recursos administrativos tradicionales (Comisión de Reclamaciones en Aragón para el ingreso mínimo de inserción), como en la coordinación de registros administrativos (Galicia, Castilla y León, La Rioja, etc.), o de mejoras en la atención a los ciudadanos, a través del desarrollo de cartas de servicios o del establecimiento del número único de urgencia.

Pero al mismo tiempo se contempla una fuerte resistencia de casi todas las CCAA a transferir o delegar competencias a los Ayuntamientos, como requiere la propuesta de Pacto Local, y por el contrario un reforzamiento en la sustitución de la administración periférica del Estado por la administración periférica de las CCAA, de forma que —como se ha dicho— la política de «Administración única» puede quedar reducida a la «ventanilla única».

La supletoriedad y otras doctrinas del Tribunal Constitucional

Las Sentencias del Tribunal Constitucional que afectan a la distribución de competencias siguen, en buena medida, las líneas fijadas en años anteriores, como es lógico, aunque concreten o profundicen más su contenido. Un buen ejemplo es la Sentencia 61/1997, sobre la Ley del suelo, y especialmente su doctrina sobre la supletoriedad, que tanta polémica ha levantado este año. Su interés ha llevado a incluir un trabajo monográfico elaborado por el profesor Rafael Gómez Ferrer.

Ciertamente la anulación de muchos preceptos de la legislación estatal del suelo por la Sentencia constitucional, al no aceptar que la supletoriedad justificara su validez, introdujo problemas serios en muchas CCAA que carecían de legislación propia (Andalucía tenía muchos planes de urbanismo pendientes y en Cantabria se estaba tramitando el plan urbanístico de la capital), y ha forzado en algunos casos a utilizar una mala técnica legislativa, la aprobación urgente de una ley de artículo único que asumía la legislación anterior del Estado, cuando en realidad ésta ya no existía y la norma autonómica debería publicarse en su integridad. Pero la Sentencia constitucional es coherente con la doctrina anterior del Tribunal y con el desarrollo del Estado autonómico.

La supletoriedad del Derecho estatal había sido utilizada en los primeros años de las autonomías con gran profusión, porque la inexistencia de legislación autonómica (o su imposibilidad en las CCAA que tenían un nivel competencial inferior) aconsejaban acudir a las normas estatales bien para sustituir la ausencia de las equivalentes autonómicas, bien para conservar la legislación que, aún invadiendo las competencias de las CCAA con mayor nivel competencial, resultaban legítimas en todas las demás. La invasión competencial del Estado no producía, como hubiera sido lógico, la nulidad de la norma sino su mantenimiento para la aplicación directa en las CCAA sin competencias en la materia y su aplicación supletoria en las CCAA que sí tenían la competencia. En definitiva, el Estado podía legislar siempre, y si la materia era competencia autonómica, aquella legislación tendría sólo efecto supletorio. En esta primera fase, la supletoriedad se fundamentó en la consideración del ordenamiento estatal como un derecho general o común, completo, frente a los ordenamientos autonómicos, que serían fragmentarios e incompletos.

Pero en los últimos años, a medida que las CCAA ampliaban su ordenamiento, por su actividad legislativa y por su aumento de competencias, el Tribunal Constitucional había seguido una línea claramente progresiva, y por tanto muy prudente, de reducir los efectos de la cláusula de supletoriedad a la dimensión propia de un Estado compuesto. Semejante orientación se inició en la STC 147/1991, que niega a la cláusula residual el carácter de título competencial. Tras la ampliación de competencias a las CCAA, la STC 118/1996 da un paso más indicando que ni siquiera cuando el Estado posee algún título competencial en la materia, por tratarse de una competencia compartida, puede dictar normas que no correspondan a sus competencias alegando que poseen sólo valor supletorio. En la STC 61/1997, de este año, se repite que las normas dictadas por el Estado con fines de aplicación supletoria resultan viciadas de incompetencia y por tanto nulas, también cuando se aprueben para reformar anterior derecho estatal sobre materias que ahora corresponden a las CCAA.

Por tanto, el gran debate suscitado por esta Sentencia deriva tanto de sus efectos prácticos, al abrir una laguna importante en el derecho urbanístico, siempre necesitado de una normativa precisa, como de la novedad de una doctrina que se ha ido construyendo paulatinamente pero aparece ahora con toda rotundidad. En el primer aspecto, se han podido resolver la mayoría de problemas, bien porque ya existía o estaba a punto de aprobarse una ley autonómica de urbanismo (Cataluña, Navarra, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón) o porque se ha elaborado enseguida, para dar una solución más o menos provisional a la laguna jurídica en las demás CCAA. La experiencia supone una llamada de atención para que las CCAA vigilen los sectores jurídicos que pueden presentar deficiencias semejantes. En el segundo aspecto, el doctrinal, la evolución de la jurisprudencia del TC resulta coherente y realista, porque ha ido respondiendo a la transformación del Estado desde una estructura unitaria del ordenamiento a una estructura compuesta, donde las normas autonómicas cubren todas las competencias correspondientes y las normas del Estado se reducen a su propio ámbito, actuando supletoriamente cuando efectivamente existe una laguna legal.

Por otra parte, en 1997 ha crecido notablemente el número de conflictos de

competencias (en sentido amplio) entre el Estado y las CCAA, tanto por oposición de varias CCAA a las leyes que articularon la modificación de la financiación, en total 15 recursos de inconstitucionalidad (incluyendo los presentados contra el Decreto-ley 7/1997 que aprueba los porcentajes de participación de las CCAA en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001), como por el aumento en los conflictos en sentido estricto. En total se han planteado 53 nuevos conflictos, frente a los 22 de 1996.

Una vez más debemos llamar la atención sobre el extraordinario retraso del Tribunal Constitucional en la resolución de estos problemas. La demora media de las Sentencias pronunciadas en 1997 para resolver controversias competenciales es de siete años y medio (!) y la Sentencia 61/1997, de tan importantes efectos prácticos, recaía sobre una ley aprobada en 1990, tres legislaturas antes(!). Si el Tribunal Constitucional es la principal garantía de la supremacía de la Constitución, habrá que añadir que lo realiza con notable parsimonia. La dureza de este juicio no proviene sólo del retraso progresivo de las actuaciones del TC sino, principalmente, de la falta de perspectivas para su solución y de la conformidad en que se ha instalado. En la STC 206/1997, el voto particular formulado por el Magistrado Pedro Cruz Villalón, al que se adhiere el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer, comienza así:

«A la Sentencia que antecede le cabe el dudoso honor de ser la primera que dicta este Tribunal transcurridos diez años desde la interposición del correspondiente recurso, constándonos ya que no va a ser la única. Este no es, en puridad, un motivo de discrepancia, que no puede serlo, pero sí un motivo de seria preocupación. La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, en definitiva la fuerza normativa de la Constitución, se ve sin duda afectada cuando el único Tribunal con facultad para declarar la nulidad de una ley debe emplear diez años en la tarea.»

La financiación autonómica

Este año se han producido varias novedades de relieve, como la aprobación de la financiación de los servicios de sanidad para el período 1998-2001 y la modificación del Concierto Económico con el País Vasco y la aprobación de Cupo para el quinquenio 1997-2001; también se ha negociado el Convenio económico de Navarra entre los ejecutivos, aunque su tramitación como ley se encuentra aún en las Cortes. Junto a ellas, se esperaban los efectos derivados de la reforma general de la financiación del año pasado.

En sanidad se mantiene la distinción entre las 7 CCAA que han asumido la competencia y los servicios, que cubren al 60% de la población total, y las 10 CCAA que carecen de esta competencia, gestionada por tanto en su territorio por la Administración central. Caracteres permanentes de este ámbito son tanto el enorme volumen económico que significa como los desequilibrios financieros y la insuficiencia crónica de la financiación, tanto en el INSALUD gestionado centralizadamente como en las CCAA con los servicios sanitarios transferidos. En éstas, la financiación, prevista genéricamente en la Ley de Sanidad de

1986, ha seguido la vía de las transferencias condicionadas, que no resulta la más adecuada ni desde el punto de vista de la autonomía ni de la eficiencia.

Los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que sustentan la reforma de 1997 se proponen garantizar la suficiencia de partida en 1998, mantener el cumplimiento de programas específicos, asegurar la suficiencia financiera a lo largo del cuatrienio y adoptar medidas para evitar los consumos innecesarios. Se mantienen los elementos esenciales del modelo anterior (la base para el reparto de los recursos sigue siendo la población protegida en cada territorio, contabilizada según el Padrón de 1996, y la actualización del presupuesto anual seguirá la evolución del PIB nominal), pero se introducen algunas novedades como la atención especial a los territorios que han perdido población, a las actividades docentes de formación de especialistas y a los servicios sanitarios a pacientes desplazados. Se prevé también obtener nuevos recursos de la lucha contra el fraude y de la racionalización del gasto en productos farmacéuticos. A fuer de sinceros, hemos de reconocer que el acuerdo financiero sobre la sanidad ha sido posible porque nadie ha salido perdiendo, como se deriva del análisis realizado en el estudio monográfico de los profesores Jesús Ruiz Huerta y Julio López Laborda.

Las leyes 37 y 38/1997 aprueban respectivamente la metodología para determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 y la modificación y ampliación del Concierto Económico con el País Vasco. En este destaca la conversión de los impuestos especiales, hasta ahora recaudados por el Estado, en impuestos concertados, que pasan a ser gestionados e ingresados por las Diputaciones forales. También se amplían sus competencias en otros tributos, como el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sociedades. Se modifica igualmente la redacción de las normas de armonización que vinculan a todos los impuestos concertados, aunque aún es pronto para ver si se trata de una reducción normativa que amplía el margen de maniobra de los Territorios forales o de una simplificación de las normas que no modifica sustancialmente sus efectos.

Siete de las CCAA del sistema LOFCA han hecho uso de la capacidad normativa en materia de tributos cedidos que introdujo la reforma de la financiación de 1996. Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia han recurrido a sus leyes de acompañamiento para incluir diversas normas en este ámbito; Cataluña ha utilizado la Ley de presupuestos y la Comunidad Valenciana ha aprobado una ley específica. Un rasgo común a la regulación de las siete CCAA es que todas ellas han actuado sobre el IRPF, aunque exclusivamente mediante la modificación o el establecimiento de deducciones. Las deducciones elegidas en cada Comunidad son diversas: en algunas afectan al nacimiento de hijos durante el periodo impositivo, en otras casos se refieren a las personas mayores, destacando también las relativas a la adquisición o rehabilitación de vivienda y a las donaciones para la conservación del patrimonio cultural de la Comunidad.

Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares han introducido también determinadas reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, mientras que en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados las actuaciones normativas han

oscilado entre el establecimiento de determinadas reducciones (Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Murcia) y el incremento del tipo de gravamen en la transmisión de inmuebles y cesión de derechos reales sobre los mismos, salvo los de garantía (Cataluña y Murcia). También se han introducido determinadas modificaciones en la tributación sobre el juego (Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja y Murcia). En el ámbito de las Comunidades de régimen foral cabe destacar la Ley Navarra de modificación parcial de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre el Patrimonio, sobre Sociedades y sobre Sucesiones.

Por lo demás, ha continuado el proceso de adaptación de las leyes de Tasas y Precios Públicos autonómicas a la doctrina derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, con la aprobación de diversas leyes generales, a las que hay que añadir las leyes singulares relativas a la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y otros productos de origen animal, en cumplimiento de la normativa europea. Por último, y en lo que a la imposición nueva se refiere, cabe destacar la aprobación de un canon de saneamiento por la Comunidad de Aragón y de la ecotasa de la Comunidad de Extremadura, que ha sido recurrida.

Ha continuado la polémica sobre los efectos a medio plazo que producirá la reforma de financiación del año pasado, y en particular sobre la generación de una mayor distancia entre las CCAA ricas y pobres, pero los primeros análisis permiten intuir que los resultados mejores o peores no dependen del nivel de renta de las CCAA sino más bien de su incremento en el último año, de forma que las diferencias de ingresos serán muy moderados, mucho más de lo que se había anunciado. Desgraciadamente será muy difícil obtener conclusiones más objetivas porque en la mayoría de los presupuestos autonómicos no figuran desdoblados los ingresos por IRPF correspondientes al tramo autonómico y los correspondientes a la participación en las cuotas líquidas del mismo.

Sigue sin avanzarse en la determinación de las vías para realizar el mandato del art. 158.2 CE que pretende garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Cada vez que se produce una reforma de la financiación autonómica, diversos sectores aluden a este precepto para exigir una mejor determinación de la solidaridad, pero una vez realizada la reforma cae un manto de olvido que ha conducido a que veinte años después de aprobarse la Constitución aún no sepamos en qué puede concretarse el mandato constitucional.

Ejercicio de las competencias y legislación de las CCAA

Ya se ha indicado la fuerte actividad normativa que han desarrollado casi todas las CCAA durante 1997. En ocasiones se trata de una primera legislación sobre las nuevas competencias asumidas por las CCAA del 143 a través de la Ley Orgánica 9/1992 y de la reforma de los Estatutos de 1994. En otras ocasiones las leyes reforman normas anteriores, bien por la superior experiencia sobre los sectores que gobiernan desde hace años (por ejemplo la ley de turismo de las Islas

Baleares), bien por las posibilidades de diferente orientación que han introducido las leyes del Estado (la ley catalana de equipamientos comerciales plantea un plan territorial amparada en la ley del Estado 7/1996 de ordenación del comercio minorista), o bien por la voluntad política de reorientar la normativa existente (ley canaria 11/1997 de regulación del sector eléctrico), que con mayor o menor grado puede predicarse de casi todas las leyes.

Normativa más generalizada

Se observa un esfuerzo de las CCAA por impulsar el desarrollo económico y social, frecuentemente a través de la firma o renovación de pactos por el empleo (Andalucía, Madrid), que incluyen a los diferentes agentes económico-sociales junto a las instituciones. Posee una especial relevancia, por la gravedad de la crisis que atraviesa el sector, el Acuerdo sobre el carbón, promocionado por Castilla y León. También continúa, con normas muy diversas, el desarrollo del turismo y, especialmente, del turismo rural (Aragón, Navarra, País Vasco, entre otras).

En el ejercicio de competencias de carácter social, sigue la aprobación de leyes de protección a los menores, de ámbito más o menos amplio, a veces regulando instituciones de acogimiento y adopción, también internacional (Cataluña, Islas Baleares, Madrid, Aragón, La Rioja, Canarias).

Son muchas las CCAA que han dictado normas de diferente rango sobre protección a la vivienda (Extremadura, Madrid, Galicia, Cataluña, Navarra, País Vasco, Asturias, Galicia), además de las medidas fiscales incentivadoras que ya se han citado.

En materia de drogodependencias se han aprobado algunas leyes generales, por ejemplo en Cantabria, Andalucía y la Comunidad Valenciana (las últimas con medidas contra la propaganda licores, que ha suscitado algunas reacciones de empresas afectadas de la CA). Como otras CCAA, aunque quizás con carácter más general, Extremadura ha aprobado una ley de promoción de la accesibilidad para eliminar barreras a los discapacitados (también Galicia y el País Vasco) y la Comunidad Valenciana ha reformado notablemente la ley de Servicios Sociales.

Destaca la gran actividad normativa de las CCAA respecto a la denominada administración corporativa. Así se han aprobado nuevas leyes de Colegios Profesionales en Castilla y León, Comunidad Valenciana y Madrid, y se encuentra en trámite parlamentario en Aragón; también se han dictado reglamentos en Andalucía y Galicia. Además hay numerosas leyes de creación singular de un Colegio Profesional. También las Cámaras Oficiales han sido objeto de legislación, estimulada tanto por la ley básica de Cámaras de Comercio de 1993 como por la proximidad de procesos electorales en diferentes Cámaras. En las Cámaras Agrarias se observa una clara tendencia a su reconversión en órganos de colaboración y consulta de la propia CA (Asturias, Murcia, La Rioja), con la extinción de las anteriores Cámaras agrarias locales.

En la administración consultiva de las CCAA continúa la extensión de

Consejos Económico-sociales (La Rioja, Cataluña, Castilla-La Mancha), y de Consejos Consultivos, que pronto existirán en todas las CCAA.

Dentro de este primer apartado quizás quepa destacar algunas leyes por su carácter de regulación general de un sector, como sería la ley gallega sobre administración local, la ley navarra sobre educación infantil y primaria, y la ley catalana sobre protección civil; el País Vasco y Navarra han incorporado, como Madrid el año pasado, una regulación general de las subvenciones. En otro plano, la técnica del «peaje en la sombra» se ha aplicado en la Ley 4/1997 de Murcia para la contratación y explotación de carreteras.

Innovaciones legislativas novedosas, que abren nuevas perspectivas o requieren alguna reflexión

La ley aragonesa de parques culturales, donde se combina la protección del medio, del patrimonio histórico-artístico y la promoción de la cultura puede abrir una vía de interés generalizable. También la ley de Navarra que aprueba la Carta de capitalidad, para solucionar problemas entre la CA y el Ayuntamiento de la capital, estableciendo una financiación más adecuada, puede sugerir nuevas regulaciones.

Varias CCAA han aprobado leyes en materia de investigación científica y tecnológica (Comunidad Valenciana, Islas Baleares, País Vasco, Navarra), lo que puede merecer una reflexión sobre las insuficiencias de la regulación contenida en la ley estatal 13/1986 sobre el Fomento y Coordinación de la investigación científica y técnica, especialmente a la vista de su funcionamiento y de los grandes recursos que requiere este sector, llamado a ser presidido por una auténtica y eficaz coordinación.

Desde hace algún tiempo se observa ya con atención los efectos que puede alcanzar el desarrollo de las telecomunicaciones en las CCAA, ámbito en el que puede estudiarse especialmente la experiencia primera del País Vasco. En Cataluña se ha puesto en marcha el Consejo Audiovisual, que seguramente será una vía de avance en el control de contenidos de la televisión, vista la escasa satisfacción que genera el actual sistema de control parlamentario.

Pero donde se han producido ya algunas decisiones importantes, que merecerían una reflexión más amplia, es en el régimen de las Cajas de Ahorros. Ciertamente las Cajas gestionan recursos cuantiosos, y por su propia naturaleza han de tener en cuenta los intereses de la sociedad en la que actúan, de manera que parece razonable algún tipo de influencia de la CA sobre su orientación. El problema estriba en decidir cuáles es la forma más idónea para conseguirlo. La Comunidad Valenciana, entre otras, ha legislado sobre la composición de los órganos de gobierno de las Cajas para que a través de ellos se refleje, al menos parcialmente, su orientación; el gobierno de Castilla-La Mancha sostiene un pulso con algunas entidades locales respecto a la composición de los órganos; y el gobierno de Castilla y León ha alcanzado un acuerdo con la mayoría de las Cajas de la Comunidad, que ha levantado alguna protesta de la Confederación de Cajas. En otras CCAA, diferentes tipos de acuerdos «políticos» aspiran a conse-

guir que a medio o largo plazo las Cajas participen en financiación de programas autonómicos, por ejemplo mediante la obra social. Si el objetivo es razonable ¿cuál es la vía más democrática y eficaz?

Otro problema que requiere mejores soluciones jurídicas reside en la existencia de ámbitos socio-sanitarios, a medio camino entre la sanidad y la asistencia social (como los centros para minusválidos o la tercera edad), de creciente importancia social y que precisan importantes recursos financieros. Ni funcionan bien como servicios públicos, ni pueden quedar totalmente en manos privadas. ¿No habría que ir a fórmulas semejantes a los conciertos educativos? Por otra parte, cuando una CA atribuye a una organización humanitaria (una orden religiosa, una ONG) la gestión de un servicio social (una residencia, un hospital) se encuentra con un problema elemental: no puede utilizar el convenio, porque es una figura reservada a los objetos no susceptibles de contrato administrativo, pero tampoco el contrato es adecuado por las condiciones que supone, difíciles de cumplir para asociaciones como las citadas.

Normativa de elaboración más urgente

La creciente corrección en el desarrollo del Estado autonómico esta conduciendo a una progresiva sustitución de la legislación estatal del pasado por la nueva legislación de las CCAA. Tras la experiencia de la STC 61/1997, en que la mayoría de CCAA se encontró sin legislación estatal que aplicar en el campo del urbanismo y al mismo tiempo sin haber desarrollado las normas que le correspondían, quizás resulte útil pensar sistemáticamente en competencias poco atendidas por las CCAA y que sin embargo podrían resultar necesarias a corto o medio plazo; dicho brevemente, en aquellas materias en las que resulta más urgente legislar, bien sea porque aún no se ha hecho, o bien sea porque la aprobación de una nueva ley de las Cortes, de una norma comunitaria, o los efectos de una Sentencia obligan a la CCAA a cambiar la normativa.

Uno de estos ámbitos podría ser el procedimiento de elaboración de los reglamentos y, en general, de las disposiciones administrativas. Hay varias CCAA que carecen de norma que fije ese procedimiento y que hasta el presente aplicaban supletoriamente la Ley del Procedimiento Administrativo estatal, pero ésta ha sido derogada por la Ley del Gobierno que, en cambio, esta dirigida sólo a la administración central. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el art. 105.a) de la Constitución obliga a introducir la audiencia de los interesados en la elaboración de las disposiciones generales.

Otras disposiciones de las CCAA pueden ser convenientes, si no se han adoptado ya, como consecuencia de la aprobación de algunas leyes estatales como la Asistencia Jurídica gratuita, por Ley 1/1996 (existe una ley gallega de 1997), la regulación de las escuelas infantiles y educación especial, derivada de la Ley Orgánica 9/1995 de participación en la evaluación y gobierno de centros escolares (en 1997 hay leyes de Navarra y del País Vasco), y la mediación en seguros privados.

Los problemas de técnica jurídica

Periódicamente nos ocupamos de algunos problemas de técnica jurídica que ensombrecen el desarrollo de los ordenamientos jurídicos autonómicos. El año pasado tratamos con cierta atención la aparición de «leyes de acompañamiento» a la ley de Presupuestos, que a imitación del Estado, se estaban aprobando en varias CCAA, y advertíamos sobre los problemas que supone la modificación en una sola ley de normas contenidas anteriormente en varias (a veces decenas) de leyes sustantivas diferentes. Coincidiendo con las críticas de buena parte de la doctrina y de algunos órganos consultivos, en particular el Consejo Económico Social, no criticábamos en sí misma la técnica de la ley de acompañamiento sino los excesos que a menudo conlleva. En 1997 otras cuatro CCAA, además de la seis anteriores, han acudido a la ley de acompañamiento a los Presupuestos para reformar una serie de normas sustantivas y, a riesgo de que en el futuro aún proliferen más, debemos insistir en prevenir contra los excesos de esta técnica.

Por otra parte, cada año suelen producirse múltiples problemas de técnica legislativa que, uno por uno, pueden parecer menores pero cuya suma deteriora la calidad del sistema jurídico. En ocasiones parece que los Grupos parlamentarios están tan preocupados por alcanzar un acuerdo sobre el proyecto o proposición de ley que una vez conseguido se despreocupan casi totalmente de la redacción final de la ley. Los problemas aumentan, y no sólo son técnicos, cuando tras el acuerdo se recurre al procedimiento de lectura única para su aprobación. La gravedad del defecto técnico aún puede ser superior cuando la aprobación de una enmienda resulta frontalmente contraria a la lógica del conjunto normativo (este año una ley autonómica aprobada por el Parlamento con una enmienda de este tipo no ha sido publicada por las incoherencias internas que contiene), o cuando una ley es fruto de la copia de la existente en otra CA pero con la modificación de algunos aspectos que inadvertidamente deshacen su coherencia (este año, pero no es la primera vez, una ley autonómica crea un órgano de 5 miembros que, dice, se renovarían por mitades).

Probablemente la mejor solución a estos problemas fuera la creación, en el seno del procedimiento legislativo, de una fase expresa de corrección técnica de las leyes, previendo incluso un órgano con la presencia de Letrados parlamentarios o de juristas expertos en la materia que, sin intervenir en la decisión sobre el contenido final de la norma, señalaran las incoherencias y los defectos para que la Cámara decidiera. Las previsiones que existen en la mayoría de reglamentos parlamentarios para que el proyecto pueda volver a Comisión cuando en su redacción final se observaran incoherencias en su contenido están resultando insuficientes, justamente porque nadie repara en las incoherencias.

Pero en las CCAA también aparecen técnicas muy positivas que merecen ser difundidas. En años anteriores nos referimos a la novedad que representa el recurso frecuente a la planificación en la Comunidad de Madrid, y más arriba hemos elogiado la regulación sistemática de las subvenciones realizadas por Navarra y el País Vasco. Entre otras técnicas positivas, que seguramente se nos escapan, vale la pena mencionar la aprobación en Navarra de un texto refundido con todas las políticas de ayuda a la vivienda.

La actividad del Senado y el estudio de la reforma constitucional

Dentro de una sustancial continuidad en las relaciones entre los Grupos parlamentarios de la Cámara, se ha producido un gran incremento de actividad parlamentaria, tanto legislativa como de control, con un desarrollo novedoso de la última en las Comisiones. Baste señalar que frente a 6 proyectos y 2 proposiciones de ley que fueron estudiados el año anterior, en el presente se han tramitado 58 proyectos y 12 proposiciones de ley.

En la Comisión General de las Comunidades Autónomas se realizó un nuevo debate del Estado de las Autonomías, en marzo, que duró tres días y mostró algún síntoma de que su utilidad no es proporcional al esfuerzo que requiere. Entre otras sesiones convocadas a petición de las CCAA destacaron las realizadas por el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales Jorge Fernández Díaz.

Se ha creado una nueva Ponencia para estudiar la conveniencia de crear alguna técnica para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado. La mejora de los métodos de evaluación económico-financiera por el Senado parecía aconsejable ya antes, por el control y seguimiento que corresponde a la Cámara sobre los proyectos de inversión del Fondo de Compensación Interterritorial, para valorar su efecto en la corrección de los desequilibrios territoriales, pero aquella necesidad se ha visto incrementada por la información que deben remitir las CCAA sobre el ejercicio de las potestades normativas concedidas por las leyes de los impuestos cedidos por el Estado, y, más en general, por la conveniencia de disponer de instrumentos ágiles y objetivos para debatir con eficacia sobre la financiación de las CCAA.

Ha continuado la actividad de la Ponencia creada en la Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado, que ha estudiado sobre todo las funciones de un futuro Senado centrado en los problemas de las CCAA, el posible reflejo que alcance en la Cámara el hecho diferencial de algunas CCAA y, lógicamente, la futura composición de la Cámara. Como no existen, o no han sido publicados, textos concretos y sólo se conocen comentarios parciales transmitidos por la prensa resulta de una prudencia elemental omitir una opinión, pero la importancia del asunto requiere al mismo tiempo un alguna reflexión.

Con todo el respeto al correcto funcionamiento del Senado actual en las funciones que tiene encomendadas, y en concreto a la actividad de los Senadores, la decisión de abordar el estudio de la reforma constitucional del Senado, arranca de una decisión de la propia Cámara adoptada tras el debate general sobre el Estado de las Autonomías, en el otoño de 1994. Pronto hará por lo tanto cuatro años que se ha iniciado el estudio sin que la opinión pública conozca todavía ningún resultado concreto. Hemos dicho en otras ocasiones que la discreción resulta a veces positiva para alcanzar el consenso, pero un retraso excesivo puede resultar peligroso para el propio proyecto.

Una reforma de este calibre, que se estudia además durante tanto tiempo, no puede consistir en algunas modificaciones menores, porque resultaría ineficaz.

Tanto en las funciones futuras de la Cámara como en la composición deben alcanzarse los cambios necesarios para que el Senado resulte una auténtica Cámara autonómica. Desde esta preocupación, sin duda compartida por la mayoría de los Grupos parlamentarios, cabe plantearse si los ejes de la reforma no deben ser debatidos también por otras instancias, por supuesto el Congreso y el Gobierno, pero también las propias CCAA que son las primeras interesadas en el futuro Senado. Somos testigos privilegiados del aumento de poder alcanzado por todas las CCAA durante estos últimos años, pero también de la ausencia de una instancia central que represente y permita la participación de las CCAA en la adopción de las decisiones más importantes del Estado, como supone, por ejemplo, el Bundesrat alemán. Cubrir este vacío es el objetivo por el que se puso en marcha el estudio de la reforma del Senado en 1994, tras el debate realizado en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del propio Senado.