

I. VALORACION GENERAL

Eliseo Aja

La continuidad sería, para bien y para mal, la nota más destacada del funcionamiento del Estado autonómico durante este año. La continuidad tiene sin duda aspectos positivos en cuanto al funcionamiento normal de las instituciones y al ejercicio de las competencias, incluso en circunstancias de cambios políticos experimentados en algunas CCAA, como resultado de las elecciones (Andalucía, País Vasco), o de mociones de censura (Cantabria y La Rioja); ello revela un alto grado de consolidación del sistema, y resulta claramente positivo.

Pero la misma continuidad implica una valoración negativa por la persistencia de defectos estructurales y funcionales graves, bien conocidos, que se expusieron sistemáticamente en el *Informe Pi i Sunyer 1989* («la falta de definición del modelo de Estado Autonómico»): altísima conflictividad ante el TC, que amenaza su desbordamiento, ausencia de reformas de la Administración periférica, bilateralidad de las relaciones Estado-CCAA, escasa funcionalidad del Senado, etc. y como consecuencia de todo ello, persistencia de la indefinición del propio sistema autonómico.

Probablemente la principal deficiencia estribe en la falta de acuerdo para la ampliación de competencias de las CCAA del 143 CE, si pensamos que tal reforma podría dinamizar todo el funcionamiento del Estado autonómico. Sin embargo, algunos Presidentes de CA socialistas han comenzado a pedir la ampliación, uniéndolo su voz a la posición del Partido Popular, que ya lo solicitó para Castilla y León y las Islas Baleares y de algunos partidos regionalistas menores. Queda pues la esperanza de que el próximo año se abra definitivamente el proceso de ampliación competencial y de reforma del Estado. La ampliación de competencias debe ir acompañada lógicamente del cambio en el sistema de financiación y de la reforma de la Administración del Estado, si efectivamente se pretende estructurar un modelo de Estado coherente. Por eso, la ampliación competencial no sólo es exigencia legítima de las CCAA con menores competencias, una vez transcurridos los cinco años desde la aprobación del Estatuto que exige el artículo 148.2 de la Constitución, sino condición y circunstancia inmejorable para la reforma del Estado.

La reacción contraria a la igualación competencial expresada por algunas autoridades de las CCAA vasca y catalana impulsa a reflexionar sobre el interés de éstas, y de los partidos nacionalistas que las gobiernan, en la ampliación de competencias, si pensamos —como creo— que debe tratarse de un acuerdo «de Estado», que precisa el consenso de todas las fuerzas políticas significativas.

La reticencia de los partidos nacionalistas puede ser explicable, para mantener la imagen hasta ahora dominante de la superioridad de las respectivas CCAA basada en el disfrute de mayores competencias, pero no se corresponde con la realidad. Actualmente el mayor nivel competencial no

corresponde únicamente a las CCAA históricas sino a siete (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana), de manera que resulta falsa la equiparación entre el carácter histórico y el nivel de competencias. Tampoco la ampliación perjudicará a las CCAA con competencias mayores, por el contrario puede resultar muy ventajosa para ellas, si va acompañada de la reforma del Estado que citaba. En la actualidad la mejora de la autonomía en Cataluña y Euskadi depende principalmente de poder superar los obstáculos estatales derivados del doble nivel competencial. Sólo dos ejemplos; la mayoría de las leyes básicas estatales son criticadas, generalmente con razón, por el escaso margen para el desarrollo legislativo que conceden a las CCAA, y ello obedece en buena parte a la necesidad de que la ley básica aprobada por las Cortes sea al mismo tiempo directamente aplicable en las CCAA que carecen de competencia legislativa de desarrollo; la igualación competencial *facilitará* la evolución de la legislación básica hacia la forma de leyes marco o de principios, concediendo mayor espacio a la legislación de las CCAA. Por otra parte, la actual desigualdad de competencias permite al Estado el recurso continuo a la cláusula de supletoriedad, o impide la anulación de las normas estatales que invaden competencias de una CA, por su validez en las demás; todo ello desaparecerá, lógicamente, en una situación de igualdad competencial. Por tanto, la ampliación competencial de las CCAA del 143 en nada disminuirán las competencias de las CCAA del 151, y en cambio permitirá mejorar su ejercicio.

Por otra parte, la igualación competencial es relativa, porque no puede alcanzar los elementos naturales o históricos como la lengua o el derecho civil foral o especial, ni conviene extenderla a los aspectos políticos específicos, como el sistema de conciertos.

Por encima de todo, conviene no confundir igualdad *jurídica* competencial e importancia *política* de las CCAA. Como sucede en todos los Estados federales, la igualdad jurídica no impedirá la diferenciación política de las CCAA con mayor tradición y capacidad de autogobierno. El llamado a veces «hecho diferencial» o la trascendencia histórico-política de CCAA como Cataluña y el País Vasco no disminuirá por la ampliación de competencias de las demás; las diferencias que separan en Alemania a *Länder* como Baviera y Bremen es superior a la que separa, por ejemplo, a Cataluña y La Rioja, y sin embargo las competencias de los *Länder* en Alemania son equivalentes. Lo ideal sería adoptar las competencias del Estado fijadas en el artículo 149.1 CE como límite común de las competencias de todas las CCAA, añadiendo a éstas las excepciones competenciales superiores que establecen algunos Estatutos de Autonomía, por ejemplo, en materia de Justicia. La importancia política de cada CA dependerá de otros factores, como el propio ejercicio de sus competencias (no confundir titularidad y ejercicio), y las relaciones con las instituciones centrales del Estado.

Si la igualación competencial, y el proceso lógico de racionalización estatal que debe acompañarla, constituye el gran paso adelante que precisa el sistema de las Autonomías, no deben minusvalorarse las mejoras parciales acometidas, entre las que destacan este año la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, el inicio de coordinación entre las CCAA y el Estado respecto a la CEE y la reforma del Senado.

La nueva Ley del Fondo de Compensación Interterritorial cambia notablemente la función realizada por esta institución hasta ahora, para aproximarla a la de solidaridad redistributiva, encomendada por la Constitución. Su importancia nos condujo a tratar los planteamientos de la reforma en el *Informe 1989* e igualmente le dedicamos un comentario especial en este volumen.

En síntesis, el FCI ha quedado transformado en un instrumento específico para compensar el distinto nivel de desarrollo de las CCAA, abandonando el papel inicial de financiar la inversión nueva de todas las CCAA. Con la excepción parcial de un periodo transitorio de dos años, los recursos del FCI irán destinados sólo a las CCAA con inferior nivel económico, distinguiendo también entre el desarrollo relativo de éstas. En 1990 y 1991 serán beneficiarias Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Canarias, Castilla-León, Comunidad Valenciana y Asturias; en años sucesivos, la determinación se realizará, por aplicación de los criterios ahora aprobados, en la Ley de Presupuestos.

No es preciso subrayar la enorme incidencia que ha tenido el ingreso de España en la Comunidad Europea sobre las competencias de las CCAA, y la consiguiente necesidad de nuevos cauces de colaboración entre el Estado y las CCAA, que también fué tratada en el Informe del año pasado. Por ello constituyen un paso importante, especialmente como ejemplo de la vía a seguir, los acuerdos alcanzados por la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en la que participan el Gobierno central y los Gobiernos de todas las CCAA.

Esta Conferencia Sectorial ha llegado a dos importantes acuerdos a finales de 1990. El primero establece mecanismos de información y participación de las CCAA con la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas para los conflictos entre el Estado y la Comisión, tanto en la fase precontenciosa como en la judicial, cuando afecten a competencias autonómicas. La segunda organiza un sistema de comunicaciones entre las CCAA y el Estado (también la Secretaría de Estado de las CCEE), para los proyectos de Ayudas Públicas. El primero de los acuerdos no resultó fácil de alcanzar, y su importancia se refleja en que ya ha sido utilizado varias veces.

La articulación entre las CCAA y el Estado precisa aún instrumentos de mayor entidad, pero deben reconocerse los beneficios de estos logros sectoriales, y especialmente la vía coordinadora adoptada por la Conferencia Sectorial. También merece una valoración positiva la actitud del Ministerio para las Relaciones con las Cortes de consultar a las CCAA la transposición de directivas comunitarias, aunque igualmente podría alcanzar mayor institucionalización. Por otra parte, el Gobierno de España mantiene una posición favorable, junto al de Alemania y Dinamarca, al reforzamiento de la participación de las regiones europeas en algún tipo de órgano consultivo europeo.

La reforma del Senado para convertirlo en Cámara autonómica sigue un ritmo más lento. Hace más de dos años se alcanzó un consenso en la Comisión de Autonomías para proceder a una reforma del Reglamento parlamentario que impulsara el carácter autonómico del Senado. Las propuestas de cada Grupo parlamentario presentaban diferentes opciones, y

a ello se añadió la petición del Parlamento de Cataluña para que se pudieran utilizar en el Senado las diferentes lenguas oficiales en las CCAA.

Parece que finalmente se ha llegado a cierto grado de consenso en torno a la formación de una gran Comisión de las Autonomías, y el Presidente del Senado ha iniciado este año una gira de visitas a todos los Presidentes de las CCAA para exponerles el proyecto y contar con su apoyo, de forma que éste fuera aprobado dentro de la actual legislatura y entrara en vigor al iniciarse la siguiente. Se incorporaría también al Reglamento la posibilidad de que los Senadores utilizaran las lenguas de sus respectivas Comunidades.

En síntesis, se crearía una Comisión no legislativa de especial relevancia, integrada por todos los Senadores designados por los Parlamentos de las CCAA, con el objeto de que éstos trasladaran a las Cortes las opiniones de la respectiva CA sobre las leyes y demás decisiones generales en que interviene el Senado. También asistirían a la Comisión los Presidentes de las CCAA, con voz pero sin voto, o el Consejero en el que delegaran y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la Cámara. Para superar el breve plazo que tiene el Senado en el procedimiento legislativo (máximo dos meses según el art. 90 CE), y en general, para conseguir que esta Comisión sea representativa de las mayorías políticas de las CCAA y que su opinión sea relevante respecto al Congreso de los Diputados, se prevén algunos mecanismos cuya operatividad depende realmente de la creación de una convención parlamentaria. En otras palabras, la conversión del Senado en Cámara de las CCAA precisa no sólo la reforma reglamentaria sino una fuerte voluntad política de los principales Grupos en esa dirección.

La propia reforma reglamentaria presenta algunos puntos oscuros, o quizás poco trabajados aún, porque falta todo el trámite parlamentario; deberá estudiarse con cuidado los medios de relación de los Senadores autonómicos con sus respectivos Parlamentos y Gobiernos, la posición del resto del Senado, las relaciones de la Comisión de Autonomías con el Congreso... Existen incluso algunos puntos que parecen peligrosos: la presencia de los Presidentes de las CCAA, con voz pero sin voto, puede ahogar el funcionamiento normal de la Comisión (¿Por qué no se crea de una vez la Conferencia de Presidentes?), y el voto ponderado que correspondería únicamente a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la Cámara, —aunque sea una Comisión para votar poco— parece claramente distorsionador. De todas formas hay que insistir en que el éxito o el fracaso de la reforma dependerá esencialmente de la dinámica política que genere. Si no se consigue un cambio en el funcionamiento del conjunto del Senado, sólo quedará la reforma de la Constitución.

Por otra parte, este año ha visto agravarse un poco más la situación del Tribunal Constitucional respecto a los conflictos de competencias. Si bien este año sólo (!) se han planteado 77 conflictos ante el TC, frente a los 97 del año pasado, el número de Sentencias dictadas por el alto Tribunal ha sido de 29, frente a las 27 del año anterior; pero este número difícilmente puede aumentar, sin un alto riesgo de perder calidad, y por tanto a los varios centenares de conflictos pendientes se acumularán unos 50 más. En realidad, algunas menos, porque muchos conflictos se han planteado por diversas CCAA sobre la misma norma estatal, y lógicamente se acumularán;

así sucede con los reglamentos sobre caza y pesca, costas y la ley de valoración del suelo.

De todas formas, el desbordamiento del TC se muestra en el retraso general de la solución de los conflictos, que supera ya los cinco años, de forma que muchos de ellos quedan en la práctica sin objeto, porque la norma ha agotado sus efectos o ha sido derogada. Como en otros procedimientos constitucionales, singularmente en el recurso de amparo, el TC carece de una «política judicial» y se mueve al ritmo que le marcan los acontecimientos.

Las peticiones que públicamente ha repetido su Presidente para disminuir la litigiosidad resultan claramente inútiles y una mejora de la situación sólo puede provenir de la solución a las causas que provocan tan alto número de conflictos, lo que requiere la reforma del Estado autonómico en el sentido que repetidamente hemos apuntado, o de acuerdos entre las instituciones estatales y autonómicas —del tipo Comisiones informales de conciliación que en ciertos periodos han sido efectivas y que han tenido un efecto reciente en el acuerdo de Fraga Iribarne con el Gobierno para retirar el 50% de los conflictos pendientes—, o de una política clara del propio TC para desanimar la conflictividad, bien desviando parte de las controversias a la jurisdicción contencioso-administrativa, bien modificando su jurisprudencia, haciéndola menos pragmática y sectorial, de forma que evite el planteamiento de nuevos casos sobre competencias ya examinadas. Una solución más radical, como la italiana, sólo tiene sentido si se garantiza que después no volverá a multiplicarse la conflictividad.

Por último, vale la pena subrayar la aprobación de varias leyes de especial relevancia, que se comentan en su lugar: el Concierto económico de Navarra, que consolida y profundiza esta vía especial de financiación, la Ley de Valoración del Suelo, que ha provocado el planteamiento de numerosos conflictos de competencias, y sobre todo, la reforma de varios Estatutos de Autonomía para adelantar las elecciones de las CCAA al último domingo de mayo, merecedora también de varios comentarios en las valoraciones de las CCAA que realizaron el proceso durante este año. Resulta cuando menos chocante que toda la resistencia a la reforma de los Estatutos de Autonomía, por motivos de muy superior consideración, haya desaparecido tan rápidamente para introducir una cuestión que, al margen de otras consideraciones más críticas, era previsible hace mucho tiempo.

Finalmente, merece la valoración más positiva, el activo mantenimiento en el País Vasco del Pacto de Ajuria-Enea, por encima de coyunturas políticas y cambios de coaliciones, porque la consolidación de la autonomía exige la deslegitimación de los métodos terroristas.