

VALORACION GENERAL

Eliseo Aja

La nota más llamativa de 1994 ha sido la existencia en las Comunidades Autónomas de un clima de crispación política, que no surgía de las instituciones autonómicas sino que llegaba de las esferas centrales del Estado. Ciertamente algunas CCAA tienen problemas internos de gobernabilidad (Andalucía, Aragón y sobre todo Cantabria), pero aún éstos se han visto agravados por la tensión política del centro, y las demás CCAA donde no existen especiales dificultades han visto aparecer conflictos cuyo origen y solución se les escapaban. Desde otro enfoque, el mismo fenómeno sirve para valorar la existencia de las CCAA que, como instancia política con dinámica relativamente diferente a la estatal, permite amortiguar crisis como la actual y mantener una actividad institucional y administrativa normal, relativamente al margen de la tensión dominante en "Madrid".

Desde el punto de vista de las CCAA, este año ha contemplado realizaciones positivas, especialmente en la línea de conversión del Senado en Cámara autonómica, tanto por el desarrollo del nuevo Reglamento como por la perspectiva de la reforma constitucional, y también se han realizado progresos importantes en otras materias, como la participación de las CCAA en la formación de las decisiones del Estado en la Unión Europea, la puesta en marcha del Comité de las Regiones, las reformas de financiación de la Sanidad y varias Sentencias constitucionales.

Por encima de todo, las instituciones autonómicas han funcionado con normalidad, con las excepciones citadas, a la espera de las elecciones de mayo de 1995, y por ello quizás convenga comenzar por este aspecto.

Aspectos generales del Estado autonómico

Sin perjuicio del examen detenido que se realiza en cada uno de los apartados, puede ser útil una breve referencia a los elementos más destacados del año.

En la normativa estatal que afecta a las CCAA destaca el número creciente de normas, leyes incluidas, que se aprueban en ejecución de la normativa europea. Tanto en éstas, como en el conjunto de las leyes y los reglamentos del Estado, hay que reconocer la mejora de la técnica jurídica empleada, que favorece el respeto de las competencias autonómicas, y la creciente consulta a las CCAA en el momento de su elaboración. Igual que hemos criticado en otras ocasiones los inconvenientes de una técnica jurídica defectuosa, es de justicia reconocer los avances que se vienen realizando.

Han continuado los trasposos de servicios del Estado a las CCAA, pero con ritmos muy distintos y, en general, lentos. Han sido muy importante el paquete de transferencias al País Vasco, especialmente por realizarse tras 7 años de ausencia total de transferencias; y también han sido importantes los trasposos realizados a Canarias, Galicia y Cataluña, CCAA en que se han desbloqueado trasposos significativos; pero no acaba de verse la estrategia global del Gobierno central respecto a los trasposos pendientes a las CCAA del 151 CE. De todas formas, en una valoración general de las transferencias, llama la atención la lentitud de los trasposos a las CCAA del 143 CE.

Varias CCAA están intentando diseñar una estrategia global para los trasposos pendientes. Hace dos años fue el estudio del Gobierno vasco, asumido después por su Parlamento; el año pasado fue el proyecto de Galicia sobre la Administración única, y este año ha sido un informe del Gobierno de la Comunidad Valenciana (*Informe sobre las transferencias de competencias a la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1994). Puede afirmarse que los Gobiernos autonómicos están realizando esfuerzos para fundamentar una estrategia de los trasposos de servicios, y en cambio no se ve una posición equivalente por parte de la Administración central.

También se han iniciado las transferencias a las CCAA del 143 CE, pero los trasposos han sido poco significativos, y en general el ritmo es muy lento, si tenemos en cuenta que los trasposos debían haber comenzado a prepararse al aprobarse la Ley Orgánica 9/1992, a finales de aquél año, porque desde entonces la competencia corresponde a las CCAA. El Presidente Felipe González prometió en el debate del Senado que las transferencias más importantes (Universidades, INSERSO y ejecución de la legislación laboral) se harían antes de acabar la legislatura autonómica, en decir en la primera mitad de 1995.

Los Convenios y las Conferencias Sectoriales siguen en la línea consolidada, para bien y para mal, de los últimos años. En los Convenios hay gran continuidad tanto respecto al número total, más de doscientos, como en su distribución por CCAA, y las principales materias que abordan (servicios sociales, cultura, consumo, agricultura...). También continúa el bilateralismo, sin aplicarse la posibilidad de "Convenios de Conferencia Sectorial" que contiene la Ley 30/1992, y en cambio ha surgido una forma nueva interesante de Convenio-marco, en asuntos sociales, y se muestran progresos en el uso de las formas convencionales para mejorar las relaciones interadministrativas. También se empiezan a utilizar en un sentido reclamado hace años por la jurisprudencia constitucional, para mejorar el ejercicio de las competencias, como los celebrados en obras públicas que acuerdan la ordenación territorial de un determinado espacio en el que concurren competencias del Estado y de las CCAA.

Aunque sean pocos y de reducido alcance, hay que celebrar la firma de dos Convenios entre CCAA, un Acuerdo de Cooperación entre las CCAA del Arco Mediterráneo (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia e Islas Baleares) y un Convenio para la gestión y prestación de servicios sobre residuos sólidos urbanos entre el País Vasco y Navarra. Pese a la modestia de esta activi-

dad convencional, hay que valorar estas realizaciones porque se sitúan en una buena línea, reconociendo la importancia que debiera tener la colaboración entre CCAA, para prestarse mutuamente apoyo en el ejercicio de sus competencias y para obviar la necesidad de intervención del Estado cuando las condiciones de alguna competencia requieren un ámbito o una capacidad superior a la de una CA.

Las Conferencias Sectoriales parecen seguir funcionando de manera muy desigual, respondiendo en cada sector al tono del Ministro correspondiente, pero es pura sospecha porque es muy difícil saber lo que realmente está pasando. En cambio, un funcionamiento eficaz de las Conferencias Sectoriales no sólo es en sí mismo importantísimo sino que resultará fundamental para realizar la participación de las CCAA en las políticas de la Unión Europea, porque las Conferencias Sectoriales serán el canal por el que se trasladen al Gobierno las voluntades autonómicas respecto a las decisiones comunitarias. Si no se realiza una esfuerzo de mayor institucionalización, será difícil que las Conferencias Sectoriales puedan cumplir este objetivo.

Los Presupuestos de las CCAA previstos para 1994 alcanzaron la cantidad de 7,1 billones de pesetas, con un aumento del 8,8% respecto a la previsión de 1993. Pese a éste, predominaron claramente las políticas de contención del gasto, hasta el punto de que muchas CCAA no convocaron ofertas públicas de empleo y algunas realizaron refundición y supresión de organismos.

La distribución de esa cifra global continúa siendo distante entre las CCAA con más y menos transferencias, especialmente por el peso que significa educación y sanidad. A las 7 CCAA con nivel competencial superior corresponde el 80% y a las 10 CCAA con nivel inferior, el 20%. Los problemas, por tanto, de gastos (funcionamiento, inversiones), pero sobre todo de ingresos, son muy diferentes, por el distinto peso relativo de las transferencias, los rendimientos tributarios, los fondos europeos o el endeudamiento.

En el estudio correspondiente se analizan con atención las diferentes situaciones. Entre otras observaciones, aparece la peor situación relativa de las CCAA uniprovinciales, que fue esgrimida también con fuerza en el debate del Senado y va muy ligada a la herencia de las Diputaciones Provinciales (hospitales, carreteras) asumida por estas CCAA. Pero más allá de los problemas financieros, destaca la gran distancia existente entre los dos grupos de CCAA, cuando las reformas estatutarias han aproximado notablemente sus competencias.

Ha aparecido una curiosa modalidad de ley, iniciada por el Estado y copiada este año por varias CCAA; es la llamada en ámbitos parlamentarios "ley de acompañamiento" de la ley de Presupuestos. Como las SSTC 76/1992 y 178 y 195/1994 han considerado contrario a la Constitución la inclusión en la Ley de Presupuestos de disposiciones que carezcan de relación con el contenido específico de la ley presupuestaria se ha optado por aprobar otra ley, paralela, "de acompañamiento", que contiene todas las diversas regulaciones que el Gobierno quiere aprobar por ley al terminar el año. Es una auténtica ley-omnibus, como la Ley estatal 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y

de orden general, seguida por las Leyes equivalentes de la Comunidad Valenciana (Ley 12/1994), Madrid (Leyes 11 y 12/1994) y Navarra (Ley 25/1994). Quizás antes de que semejante técnica se generalice del todo convendría estudiar las ventajas y los inconvenientes que presenta.

La actividad de la Unión Europea de interés para las CCAA presenta en 1994 un volumen impresionante, en cantidad y en calidad. Desde los cambios de la propia Unión Europea (ampliación con las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia; elecciones al Parlamento y nuevo Presidente de la Comisión; primer año de la aplicación de los Fondos Estructurales, aprobados el año anterior... y sobre todo, puesta en marcha del Comité de las Regiones), a la actividad estatal, porque se ha fijado la participación de las CCAA en la gestión de los Fondos de Cohesión y se ha firmado un acuerdo con el Gobierno para la participación de las CCAA en la posición que adopte España en el seno de las instituciones comunitarias, aspectos que reciben amplio tratamiento en otros apartados de este Informe.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre competencias siguen apareciendo con mucho retraso, pese a la disminución de los conflictos en los últimos años. Este año se dictado alguna Sentencia sobre un conflicto planteado hace 9 años (!), y la media del retraso es de 6-7 años, aunque —con buen criterio— se hayan resuelto también conflictos muy recientes.

Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional merece una vez más un juicio positivo y globalmente continúa favoreciendo la consolidación del sistema autonómico, por la seguridad jurídica que le proporciona. Dos Sentencias destacan este año por su trascendencia. La STC 165/1994, sobre la representación del País Vasco en Bruselas, que acentúa la línea de distinguir entre relaciones internacionales (competencia exclusiva del Estado) y actividad exterior de las CCAA, muy en especial cuando se trata de Comunidades Europeas. Y la STC 337/1994, sobre la Ley de Normalización del catalán, en que se acepta el modelo de integración lingüística desarrollado por la Generalidad.

Este año continúa la línea, predominante en los últimos, de disminución del número de conflictos de competencias planteados (12 entre conflictos y recursos de inconstitucionalidad, el más importante sobre la cesión del IRPF presentado por el gobierno de Galicia, más 6 cuestiones de inconstitucionalidad que versan sobre la distribución de competencias). También es importante el número de los retirados, por la vía del allanamiento o del desistimiento.

Naturalmente la doctrina del Tribunal Constitucional da pie a múltiples reflexiones, pero en los últimos años están destacando un par de problemas que merecerían algún estudio teórico. El primero se refiere a la función del territorio en el bloque de constitucionalidad, en especial a la tendencia a una atribución mecánica de competencias al Estado cuando el ejercicio de una competencia supera el ámbito de una CA. La segunda estriba en el número creciente de cuestiones de inconstitucionalidad que plantean problemas competenciales.

La reforma de los Estatutos de autonomía

En 1994 culminó la importante reforma de los Estatutos de Autonomía (Leyes Orgánicas 1 a 12, de 24 de marzo), aunque haya pasado desapercibida por previsible, al cumplirse las fases diseñadas en los Pactos Autonómicos de 1992: la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de Competencias a 10 CCAA, la reforma de los Estatutos en los respectivos Parlamentos y finalmente su aprobación por las Cortes, todo ello con unas elecciones generales por medio.

Aunque la culminación era previsible y los distintos pasos han sido analizados en años anteriores, vale la pena subrayar la importancia de estas reformas y la corrección de su proceso, porque pueden resultar ejemplares para el futuro.

Aparte de la Comunidad Valenciana, que únicamente trasladaba al Estatuto de Autonomía las competencias que ya poseía en virtud de la LOTRAVA, la reforma de los otros 10 Estatutos de Autonomía, no sólo ha respondido a las legítimas aspiraciones de las CCAA para ampliar su autogobierno, sino que ha decidido de manera esencial la futura estructura política de España porque (salvo en Sanidad, parcialmente en régimen local, provisionalmente en educación no universitaria y naturalmente en las competencias que reflejan hechos diferenciales de algunas CCAA), se han igualado sustancialmente las competencias, superando definitivamente la primera fase de desarrollo constitucional basado en las dos velocidades entre 7 y 10 CCAA.

Esta igualación competencial permitirá mejorar la posición de *todas* las CCAA y el funcionamiento del Estado autonómico como conjunto. Vale la pena reflexionar sobre las consecuencias positivas que la igualación producirá en el conjunto del Estado a medio plazo.

En el plano más jurídico, un primer efecto debe ser la reducción del reglamentismo de algunas leyes básicas, que antes debían aplicarse directamente en 10 CCAA, siendo la razón — o la disculpa — para su extensión, mientras que ahora todas las CCAA tienen capacidad legislativa para desarrollarlas. También se producirá una drástica restricción del recurso a la cláusula de supletoriedad, con cambio de su carácter, porque el Tribunal Constitucional ya no podrá mantener la validez (y aplicación supletoria) de las normas estatales que invadan una competencia autonómica, basándose en el diferente nivel competencial de las CCAA; de hecho el Tribunal Constitucional comenzó a cambiar su doctrina sobre la cláusula supletoria hace un par de años y, lógicamente ahora la consolidará.

En un plano más administrativo, la igualdad de competencias debe favorecer la racionalización de las Administraciones, con una reforma importante de la Administración central, que ya se viene anunciando. Esta reforma debería ser el momento de corregir los solapamientos y duplicaciones entre administraciones, y además de reducir y dar funcionalidad a la administración periférica del Estado, podría fijar las relaciones eficaces entre las diferentes Administraciones públicas. Técnicamente la solución no es sencilla y sería bueno que se iniciara al-

gún estudio o informe sobre los puntos concretos de solapamiento administrativo, para que la futura ley realizara efectivamente una reforma importante.

La igualdad competencial podría influir positivamente también en la funcionalidad de las Conferencias Sectoriales y los demás órganos de colaboración, porque los problemas serán en su mayoría comunes a todas las CCAA. Por las mismas razones, es posible que ponga de relieve otras deficiencias nuevas en el sistema de relaciones intergubernamentales. La creación de la Conferencia de Presidentes, solicitada por varios Presidentes autonómicos en el debate del Senado, y aprobada como moción de la Cámara, no sólo parece una consecuencia realista sino la mejor de manera de proyectar las demás reformas en un clima de consenso.

La igualación de competencias introducida por la reforma de los Estatutos de Autonomía (dejando siempre al margen los hechos diferenciales y la sanidad y el régimen local, de momento), presenta sin embargo algunos flecos de diferenciación que no tienen mucho sentido y que se explican por la redacción inicial de los Estatutos o por algunos defectos técnicos. La mejor forma de superar estas diferencias sin justificación, y la tarea corresponderá de nuevo al Tribunal Constitucional, es aplicar el principio de "interpretación conforme a la Constitución" y utilizar el art. 149.1 CE como parámetro de las competencias autonómicas.

Esta interpretación es, en realidad, consecuencia de un cambio mucho más radical que han producido las reformas de los Estatutos: el art. 148.1 CE ha perdido sentido y el único límite a las competencias de las CCAA se encuentra en las competencias que el art. 149.1 CE reserva al Estado. Se trata de una auténtica mutación constitucional, muy lógica por otra parte, si se recuerda que el art. 148.1 CE tenía como objetivo limitar temporalmente las competencias de las CCAA que no accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE. Pero esta constatación sugiere otras reformas estatutarias (institucionales, sobre todo) que vienen impulsadas por la nueva situación, aunque quizás no sea aún el momento de avanzarlas. En todo caso, ahora lo más urgente es completar los traspaños pendientes y realizar las reformas administrativas consiguientes.

En un plano más político, y más importante si cabe, la igualdad competencial destierra definitivamente la distinción entre CCAA "de primera" y "de segunda" por el nivel jurídico de sus competencias y pone en primer plano la capacidad de autogobierno y de gestión de cada una. Ciertamente algunos Estatutos reconocen "hechos diferenciales" propios de algunas CCAA, que responden a sus cualidades históricas, lingüísticas o políticas, pero en las demás competencias no tiene por qué existir diferencia de niveles, al menos diferencia jurídica; otra cosa es que cada CA sea capaz de gobernar mejor o peor los ámbitos que le corresponden y desempeñar en ellos una función de liderazgo o conformarse con un papel más modesto.

Las elecciones europeas, andaluzas y vascas

Las elecciones europeas presentaban interés propio (ingreso de nuevos países, incremento de los poderes del Parlamento...), sin embargo el marco político

de las elecciones estuvo definido por los problemas internos (casos de corrupción, apoyo de CiU al Gobierno central, reforma del mercado de trabajo...), y en concreto, por la posibilidad de una victoria del PP.

Para alcanzar alguno de los 64 escaños que corresponden a España (4 más que en anteriores elecciones) se presentaron, junto a los partidos de ámbito general (PSOE, PP e IU), una serie de coaliciones que agrupaban a partidos de ámbito autonómico: *CiU* (con UPV y PSM-Nacionalistas de Mallorca), obtuvo 3 escaños; *Coalición Nacionalista* (PNV, CCCanaria, PAR y UMallorquina), alcanzó 2 escaños; *Coalición por la Europa de los Pueblos* (EA, ERC y otros menores de Cataluña y Castilla), no llegó a obtener representación, como tampoco otros partidos regionalistas de Andalucía, Extremadura o Asturias, que se presentaron separados.

Efectivamente, los resultados generales dieron la victoria al PP (39,9% de los votos) sobre el PSOE (30,6%), por primera vez en unas elecciones sobre todo el territorio nacional, confirmando la pauta que apareció en las elecciones de 1993. También IU mejoró mucho sus resultados (13% de los votos) y en menor medida avanzaron también CiU y Coalición Nacionalista. El PP se ha situado como primera fuerza en casi todas las CCAA, con la excepción de Andalucía y Extremadura (donde continúa primero el PSOE, pero en retroceso), Cataluña y el País Vasco.

Las elecciones andaluzas, celebradas conjuntamente con las europeas el 12 de junio, se realizaron en un clima de influencia de la situación general del país claramente superior a la dinámica de la CA. Los resultados pueden resumirse en la victoria pero con pérdida de la hegemonía del PSOE (38,9% de los votos), el importante avance del PP (34,8%), el notable crecimiento de IU aliada con los Verdes (19,3%) y el fracaso de Poder Andaluz (5,9%).

La composición de la Cámara (PSOE 45 escaños, PP 41, IU-Verdes 20 y PA 3), y la actitud del PP y IU han conducido a un Gobierno socialista de minoría y a una posición de semi-bloqueo institucional, que después se analiza con mayor atención, por el riesgo de que se reproduzca en otras CCAA tras las elecciones de mayo de 1995.

Las elecciones del País Vasco se realizaron en un clima político y social de normalidad muy superior al que tuvieron todas las anteriores, pese a los problemas pendientes. La crisis económica, el terrorismo y el desarrollo estatutario centraron los debates de la campaña. El PNV revalidó su posición de primer partido, con incremento de sus votos aunque no de sus escaños (22); el PSOE se mantuvo como segunda fuerza, pero mucho más distanciado del primero (12 escaños); HB (11 escaños) y EA (8 escaños) continúan perdiendo votos y escaños, pero de forma lenta; y PP (11), IU (6) y Unidad Alavesa (5) experimentaron incrementos relativos muy notables, tanto en votos como en escaños. La posterior formación de un Gobierno tripartito (PNV, PSE-PSOE y EA) parece responder a la búsqueda de la estabilidad del Ejecutivo más allá de las diferencias programáticas de sus miembros.

Un comentario mucho más amplio y profundo de las elecciones, realizado por el Catedrático de Ciencia Política Francesc Pallarés, puede verse en las páginas correspondientes (...), así como en las valoraciones de las respectivas CCAA.

La crispación del debate político

Seguramente éste ha sido el aspecto dominante del año para cualquier observador neutral, especialmente si atendiera a buena parte de los medios de comunicación (hay excepciones notables), que en general han alimentado la tensión. Puede parecer extraño que se preste atención al fenómeno en este Informe realizado por profesores universitarios, pero también se puede pensar que nuestra posición nos proporciona alguna autoridad para criticar esa crispación excesiva; excesiva porque produce una desautorización generalizada de los dirigentes políticos que amenaza convertirse en un perjuicio para la propia democracia.

La tensión entre el gobierno y la oposición en las instituciones centrales afecta a las CCAA porque traslada, por imitación, a las instituciones autonómicas una actitud entre las fuerzas políticas que carece de sentido en la mayoría de CCAA. Con toda la precaución que requiere el análisis de un factor tan político, y limitándonos al ámbito autonómico, intentaremos examinar algunas posibles causas de esta situación.

El apoyo parlamentario de CiU al Gobierno socialista

Desde las elecciones generales de 1993, la posición parlamentaria del Gobierno socialista ha sido segura, en términos parlamentarios, porque ha contado con los votos de CiU. En teoría este tipo de apoyo no debería afectar al sistema autonómico, porque se trata del acuerdo, perfectamente legítimo, de un Grupo parlamentario del Congreso de los Diputados con la política del Gobierno; pero no sería realista quedarse en esta obviedad, porque el Secretario General de CiU es al mismo tiempo el Presidente de la Generalidad de Cataluña y vale la pena intentar reflexionar sobre el sistema de partidos políticos que tenemos. Conviene ir formando ciertas ideas aceptables por todos, e incluso ciertas convenciones constitucionales entre las fuerzas políticas en materia de alianzas parlamentarias, porque es posible que CiU (u otros partidos nacionalistas, como PNV o Coalición Canaria), sean partidos bisagra en la formación de la mayoría parlamentaria del Congreso de Diputados durante un futuro previsiblemente largo.

¿Por qué el apoyo de CiU al Gobierno produce tal irritación en la oposición?

CiU ha explicitado su apoyo al gobierno en dos líneas, modificación de la política económica e impulso autonómico, y en ambas ha avanzado medidas concretas que el Gobierno debería asumir. En la oposición, el PP y IU han criticado ferozmente estos acuerdos (se podrían reproducir algunos titulares de dia-

rios realmente duros), pero no en las concretas medidas a realizar, lo que sería legítimo, sino en sí mismos. ¿Qué causas pueden provocar tan duras críticas a CiU? Las razones podrían ser de dos tipos.

Bien, por la forma del acuerdo, que no es ni gobierno de coalición ni pacto de legislatura, sino mero apoyo puntual a todas las iniciativas importantes del Gobierno. Pero en este caso, la insatisfacción podría corresponder a los socialistas, por la precariedad del apoyo, pero no a la oposición.

O bien, por la esperanza de que la crítica consiga debilitar los acuerdos y provocar la caída del Gobierno. Esta táctica de la oposición puede ser legítima, en su perspectiva de adelantar las elecciones, pero debe tener un límite, que no se confunda al grupo parlamentario de CiU que apoya al Gobierno central con el Gobierno de la Generalidad y menos aún con el conjunto de Cataluña. Lamentablemente esto se ha producido en alguna ocasión de forma escandalosa, y se reproduce cada vez que se explica la posición de CiU como un chantaje al Gobierno en beneficio exclusivo de Cataluña, o como el enriquecimiento de Cataluña en perjuicio del resto de España. Este tipo de discurso resulta muy peligroso porque aviva rescoldos de anticatalanismo de larga tradición en el autoritarismo español y, desde luego, resulta incompatible con el Estado autonómico.

A su vez, el apoyo de un partido gobernante en una CA al Gobierno central debe tener igualmente su límite en las líneas básicas de la estructura del Estado, en cuanto posibles reformas importantes precisen acuerdos más amplios e instancias institucionales de discusión. Pero en este caso, la posible violación del sistema tiene un remedio más claro, trasladando al Tribunal Constitucional la decisión sobre la legitimidad de la medida adoptada sin las mayorías necesarias. En nuestro Estado autonómico es más fácil combatir las reformas legales incorrectas que no la difusión de ideas y actitudes que debilitan paulatinamente el sistema.

En la búsqueda de reglas convencionales que faciliten el funcionamiento del Estado autonómico, es preciso también distinguir lo que deben ser decisiones generales (de las Cortes, o del conjunto de las CCAA), necesariamente comunes, y lo que es bilateral entre los Gobiernos central y de una CA. Parece claro que las modificaciones que afecten al contenido del "hecho diferencial" (lengua y derecho civil propios, Conciertos económicos...), pertenece a la segunda categoría, mientras que las decisiones sobre competencias generales corresponden a la primera; pero esta distinción debería profundizarse para eliminar las sospechas de que un acuerdo parlamentario implique privilegios para una CA.

Dentro del clima general de recelo, se ha generado en la opinión pública española una desconfianza concreta sobre el uso del catalán y sobre la política lingüística de Cataluña, que merece una reflexión. Actitudes de algún sector de los medios de comunicación, como la portada de ABC denunciando que el castellano estaban tan perseguido ahora como el catalán bajo el franquismo, perjudican gravemente al sistema autonómico, y a la propia democracia.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de diciembre, aceptando la constitucionalidad de la Ley catalana de Normalización Lingüísti-

ca, ha resultado enormemente positiva para pacificar la situación y debería aconsejar mayor prudencia en las críticas a las leyes que, como la de Normalización, fue aprobada por unanimidad en el Parlamento de Cataluña.

La Sentencia destaca la validez del modelo de bilingüismo integral o de conjunción lingüística elegido por la ley de Normalización, dentro de los principios constitucionales y de las competencias de la Generalidad. Se trata de que los niños comiencen su educación en su lengua familiar para que progresivamente incorporen la otra lengua oficial hasta dominar ambas con igual fluidez, al acabar las diferentes fases de su formación. Es muy importante el fundamento que despliega el Tribunal Constitucional sobre la situación lingüística actual; como en el pasado el reconocimiento y la enseñanza del catalán eran inexistentes, en la actualidad existe un desequilibrio en el uso de ambas lenguas que debe corregirse progresivamente con medidas de promoción del catalán.

Yo creo que debe subrayarse también un elemento que la Sentencia constitucional da por supuesto, la legitimidad de las políticas, muy diferentes, que en materia lingüística vienen desarrollando las distintas CCAA (País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra...), dentro del respeto a los principios constitucionales y con arreglo al peso que la lengua tiene en las respectivas sociedades y la orientación de los correspondientes Parlamentos.

La corrupción político-económica y sus remedios

Ciertamente éste ha sido un año plagado de escándalos de corrupción, que han llegado hasta posiciones tan destacadas como el Gobernador del Banco de España y el Director General de la Guardia Civil, y lógicamente han enrarecido el ambiente político. Aunque también en otros países europeos han surgido algunos casos parecidos, probablemente el volumen de estos escándalos en España no es casual, sino que responde a un ciclo del sistema político en que se impone nuestra corta tradición democrática y sus consecuencias: la debilidad de los partidos políticos, la prepotencia de algunos gobernantes, el desfase de los controles jurídicos, el coste exagerado de las campañas electorales...

Lo cierto es que este problema existe igual en el Estado que en las CCAA y ello al margen del color político del Gobierno autonómico. Diferentes escándalos han afectado a altos cargos de Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco... lo que indica que no se trata de una cuestión partidista sino de un problema general, al que entre todos debemos buscar soluciones adecuadas.

En las CCAA los Parlamentos han acudido frecuentemente a la formación de Comisiones de Investigación, como demuestra el alto número de las creadas este año: en Aragón, 3; en Castilla y León, 2; en Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco... también se han creado Comisiones de Investigación, como si fueran un remedio milagroso. Pero la regulación de las Comisiones de Investigación es escasa y carece generalmente del perfil adecuado. Sin posibilidad de profundizar ahora en los problemas más importantes, se observan obs-

táculos para la formación de las propias Comisiones (dependen de la mayoría), confusión en los objetos de investigación (mayoritariamente las responsabilidades individuales por corrupción debería dejarse a los jueces), dificultades para realizar la investigación con eficacia...

Uno de los factores de confusión y tensión ha sido la escasa distancia mantenida entre las Comisiones de Investigación parlamentarias y los procesos judiciales. En teoría su distinción es clara, porque las primeras tienen como objetivo establecer la responsabilidad política y actúan con las reglas parlamentarias (mayorías y minorías, juicios de oportunidad...), mientras los procesos pretenden establecer la existencia o no de responsabilidad penal y son conducidos con todas las garantías del art. 24 CE. Pero cuando ambas coexisten sobre el mismo objeto y casi en el mismo tiempo, la Comisión de Investigación puede convertirse en un proceso paralelo, por la difusión que los medios de comunicación prestan a las actuaciones parlamentarias, naturalmente sin respetar las garantías del procesado ni la presunción de inocencia, porque la actuación del Parlamento es política y no judicial.

Lo ideal sería, por tanto, que no se produjeran coincidencias entre la investigación parlamentaria y el procedimiento judicial, separando mucho más el ámbito respectivo, y, en todo caso, convendría acentuar los caracteres específicos de cada tipo de control.

Probablemente estas deficiencias explican un efecto nefasto que a veces acompaña a la formación de Comisiones de Investigación, la paralización de decisiones en los niveles altos de la Administración (especialmente en los relacionados con contratos, obras, etc), por el temor de los funcionarios a que una futura investigación se vuelva contra ellos. También convendría delimitar a priori cuándo la Comisión será formada por las Cortes y cuándo por un Parlamento autonómico, para evitar que un caso concreto pueda envenenar una solución adecuada.

Algunas CCAA han sentido ya la necesidad de perfeccionar el régimen de las Comisiones de Investigación. Como mero ejemplo, Navarra ha aprobado la Ley 21/1994, de 9 de diciembre, por la que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra; y Asturias ha presentado una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados para equiparar las prerrogativas de las Comisiones de Investigación de los Parlamentos autonómicos a las de las Cortes. Ciertamente es importante fortalecer las posibilidades de investigación de una Comisión, pero también deberían dotarse de las garantías políticas que impidan efectos negativos, sobre la Administración y sobre los ciudadanos en general.

Aun parece más importante actuar sobre las causas que han podido generar o facilitar los escándalos. Existe coincidencia en una, que afecta por igual a todos los niveles institucionales, la financiación de los partidos políticos y de las elecciones. Existe una Comisión del Congreso trabajando en este tema, pero deberían aportarse el máximo de opiniones expertas posibles. Otra de las vías de lucha contra la corrupción han sido la regulación muy estricta de las incompati-

bilidades y el establecimiento de nuevos controles económico-financieros. En ambos caminos convendría ser prudentes, no sea que excesivos controles burocraticen aún más la actividad administrativa o unas incompatibilidades exageradas reduzcan el nivel de los representantes parlamentarios. En las valoraciones de Castilla-La Mancha y de Murcia se comentan nuevas leyes que seguramente llevan demasiado lejos la voluntad de control. Quizás convendría recordar que en bastantes CCAA las incompatibilidades deberían iniciarse sustituyendo el actual sistema de dietas por una remuneración periódica que favorezca la profesionalidad de los parlamentarios.

Como otras veces hemos dicho, las CCAA pueden ser excelentes campos de experimentación de soluciones que, si son positivas, pueden extenderse a otras CCAA y al Estado. Un ejemplo, realizado en gran parte este año, son las reformas para combatir el transfuguismo, que se examinan a continuación.

Las reformas de los reglamentos parlamentarios autonómicos para combatir el transfuguismo

El transfuguismo ha merecido un rechazo prácticamente general. En 1994 se criticó ampliamente la moción de censura que llevó a José Marco a la Presidencia de Aragón gracias al voto de un tráfuga; años antes había pasado algo parecido en La Rioja y, hasta cierto punto, en Madrid. El Gobierno balear del PP mantiene la mayoría gracias a un tráfuga del PSOE, ahora en el Grupo mixto. En Cantabria, el fenómeno es variable, aunque endémico. Y aún podrían citarse otros casos, sin referirnos a los Ayuntamientos. Se trata, por tanto, de un problema importante.

Nadie va a negar la legitimidad de que un representante político cambie de opinión y abandone el Grupo parlamentario correspondiente al partido que le incluyó en sus listas. Pero lo que estos años viene designándose como "transfuguismo" tiene unas connotaciones diferentes, mucho más cercanas al oportunismo, e incluso a las ventajas materiales inmediatas, a cambio de actuar contra las posiciones del Grupo en cuya listas fue elegido.

La legislación electoral ha reforzado mucho a la dirección de los partidos políticos, la jurisprudencia constitucional ha consagrado, quizás como reacción, la consolidación del parlamentario elegido que se enfrenta a su partido y los primeros reglamentos parlamentarios fueron muy permisivos con el cambio de Grupo parlamentario y asimilaron las facultades del Grupo Mixto, que en realidad es un no-grupo, con los demás Grupos parlamentarios. La situación llegaba incluso a la paradoja de que el sistema de subvenciones a los Grupos primaba claramente a quienes abandonaban un Grupo parlamentario numeroso y se acogían al Mixto. Al margen de estas ventajas relativas, el cambio de Grupo supone quebrar la propuesta realizada a los electores y distorsionar el funcionamiento del Parlamento, y es lógico que se procure su reducción.

Contra la primera situación demasiado permisiva con los cambios de Grupo parlamentario han reaccionado varios Parlamentos autonómicos que han reali-

zado reformas intentando atajar el transfuguismo estableciendo límites para el cambio de Grupo o disminuyendo las ventajas que significaba integrarse en el Grupo Mixto. Destacan las reformas parlamentarias de Andalucía (1991), Aragón (1992), Extremadura (1993), Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y La Rioja, todas en 1994.

En general, estas reformas tienden a la identificación entre Grupos parlamentarios y formaciones políticas que se presentaron a las elecciones (Andalucía, Castilla-La Mancha) y se concretan en medidas como la obligación del diputado tráfuga de permanecer en el Grupo Mixto toda la legislatura (Andalucía, Comunidad Valenciana, La Rioja, Aragón), e incluso la imposibilidad del paso al Grupo mixto, situando al parlamentario que abandona un Grupo como "Diputado No Adscrito" para el resto de la legislatura.

Por otra parte, y no es contradictorio, algunos Parlamentos (La Rioja, Murcia) están potenciando la función representativa de los diputados insertos en el Grupo mixto cuando están en él desde el principio porque no alcanzaron el número mínimo necesario para formar Grupo parlamentario específico, o distinguen, como una Norma Supletoria de Cataluña, el diferente origen de los miembros del Grupo mixto.

Parecen líneas muy correctas que merecen extenderse.

La reforma del Senado

Como era de esperar la reforma del Reglamento parlamentario ha impulsado el papel del Senado, desde el punto de vista autonómico, hasta darle un protagonismo durante este año desconocido hasta el presente.

La puesta en marcha de la Comisión General de CCAA

Aunque la reforma del Reglamento creando la Comisión General de CCAA prácticamente se fraguó en 1993, y por eso recibió amplio tratamiento en el anterior Informe, su aprobación definitiva se realizó el 11 de enero de 1994 y en este año justo ya ha tenido ocasión de mostrar su potencialidad.

Todos los Grupos parlamentarios han jugado fuerte en el impulso de la Comisión, salvo el PNV que ha tenido una posición vacilante, participando activamente unas veces y criticando la propia existencia de la Comisión en otras ocasiones. Fue significativa la constitución de la Mesa de la Comisión (2 de febrero); se pactó la reserva de tres puestos para los partidos nacionalistas (en total, 2 PSOE, 2 PP y 1 por CiU, CC y PNV), pero el último no aceptó ocupar su lugar, aunque en cambio continuó participando en la Comisión y en las Ponencias. Una posición parecida mantuvo el PNV en el debate general (ausencia del Presidente Ardanza y participación de los senadores del PNV).

Como se apuntaba en la valoración del año anterior, la Comisión General de las CCAA es prácticamente un Senado dentro del Senado, con un número de miembros muy superior al resto de las Comisiones y la posible presencia de los Presidentes autonómico o sus delegados, un régimen de convocatoria y orden día distinto (en ambos pueden intervenir los gobiernos de las CCAA), un sistema de intervenciones original (por registro de oradores, que también pueden ser miembros de los gobiernos autonómicos), etc. Pese al escaso tiempo transcurrido (con elecciones europeas, andaluzas y gallegas por el medio), este carácter de Senado autonómico de transición (hasta que se haga la reforma constitucional), ha comenzado a mostrar sus posibilidades, especialmente en las ventajas que proporcionan las intervenciones de los ejecutivos autonómicos.

Pero las dificultades de funcionamiento de una Comisión parlamentaria tan amplia y compleja han conducido al protagonismo de un órgano peculiar dentro de la Comisión, la reunión conjunta de la Mesa y de los Portavoces; esto ha permitido una mayor agilidad, pero encierra el peligro de marginar justamente a los representantes autonómicos, y por ello seguramente se corregirá el próximo año. En el apartado dedicado al Senado se pueden encontrar mayores detalles sobre la experiencia de este año; también se acaba de publicar conjuntamente por el Senado y el Centro de Estudios Constitucionales un libro (*La reforma del Senado*, CEC, 1994), que contiene las ponencias y el coloquio de unas Jornadas realizadas en septiembre para valorar la experiencias de la Comisión y apuntar las líneas de la futura reforma constitucional.

El debate general sobre la situación del Estado autonómico

Aunque el debate sobre el Estado autonómico se había celebrado en el Senado en tres ocasiones anteriores, éste era el primero que tenía lugar en la Comisión General de las CCAA como ámbito autonómico de las Cortes, y con unas condiciones que, como ahora veremos, diferían totalmente de las anteriores, hasta el punto de convertirse probablemente en la sesión parlamentaria más importante del año. El clima previo no era sin embargo favorable, porque en medio de la crispación a la que hemos aludido se produjo el anuncio de la inasistencia del Presidente vasco, Sr. Ardanza y se difundió por algún sector de la prensa el temor al uso de las lenguas diferentes al castellano.

El debate tuvo en realidad dos partes, como consecuencia de la especial posición y configuración que presenta la Comisión General de las CCAA dentro del Senado. Los días 26 y 27 de septiembre se realizó el debate entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CCAA y el día 28 el debate y votación, en pleno, de las resoluciones consecuencia del debate.

La intervención inicial del Presidente Felipe González constituyó uno de los análisis más realistas que se ha realizado en estos años sobre los problemas existentes en el Estado autonómico; las primeras intervenciones de los Presidentes de Cataluña y Galicia, Pujol y Fraga, mostraron los muy diferentes conceptos de autonomía que cada uno tenía, pero coincidieron en buena parte del análisis ini-

cial, y a partir de aquí todos los Presidentes realizaron intervenciones muy claras en defensa —con buenas explicaciones— de sus posiciones, pero coincidiendo también en las posibilidades de mejorar el Estado de las Autonomías. El tono sincero del debate, la actitud constructiva general, el uso de las diferentes lenguas con toda normalidad... cambió totalmente el clima, no sólo del debate en el Senado, sino de la valoración del Estado autonómico e incluso de la situación política general (ésta solo por unos días).

El debate del Senado se valoró muy positivamente por todas las fuerzas políticas y todas las opiniones, llamando la atención los elogios casi unánimes de la prensa. Valdría, pues, la pena analizar un poco las causas de este éxito.

El primer factor positivo, seguramente el principal, consistió en el diálogo abierto que sostuvieron los Presidentes de las CCAA y del Gobierno. Era primera vez en la historia y adquiriría aún mayor valor por el clima de recelo imperante. La televisión, que lo retransmitió íntegramente, y los demás medios de comunicación permitían comprobar plásticamente, hasta en la diversidad de lenguas, la enorme pluralidad socio-cultural de España, sin que ello impidiera dialogar con tranquilidad, aceptando el "hecho diferencial" de algunas CCAA con normalidad, y sin discriminar tampoco a ninguna Comunidad con la división en dos supuestas categorías de autonomía.

Un segundo elemento positivo consistió en el estilo institucional, y no demasiado partidista, que todos los Presidentes adoptaron, evitando el discurso fácil del agravio comparativo. Todos asumieron el papel de principal de representantes de la propia CA, pero sin perder de vista el conjunto. Se expusieron los problemas reales, sin plantear el enfrentamientos entre CCAA, aunque éstos acabaron saliendo. Desde la primera intervención se vio que había problemas comunes y que se podía avanzar en soluciones: potenciación del Senado, participación en UE, etc.

Un elemento que jugó muy positivamente, en sí y como símbolo de la pluralidad y unidad de España, fue la utilización de las diferentes lenguas cooficiales en las CCAA, sin que se provocara ningún problema. Era la primera vez en toda la historia de España que ello sucedía.

Seguramente a todo ello contribuyó la novedad del debate. Es posible que otros futuros equivalentes carezcan de la atracción que éste primero generó. Lo que constituye una buena razón para poner en marcha las ideas reformadoras que se aprobaron, y no intentar repetir la misma sesión.

El peso del debate estuvo, sin duda, en los Presidentes, pero paradójicamente éstos no podían presentar mociones, ni votar, y por ello se optó (en el difícil equilibrio que debe sostener la Comisión General) por trasladar al pleno la discusión y votación de las mociones. Entre las varias importantes, debemos destacar dos, la creación de una Ponencia para avanzar en la reforma constitucional del Senado y el estudio sobre la conveniencia de poner en marcha la Conferencia de Presidentes.

La Conferencia de Presidentes, del Gobierno central y de las CCAA, debe ser una instancia de diálogo entre los máximos responsables de los ejecutivos,

fundamental para evitar malentendidos inútiles y para encauzar la discusión de los problemas más importantes, que después llevarán a cabo los órganos competentes. En todos los Estados compuestos existe un órgano semejante y su reunión periódica (por ejemplo cada seis meses), permitiría la desaparición de recelos entre CCAA, abordar mejor los problemas difíciles, que siempre existirán, e impulsar la colaboración. Resulta muy significativo que el éxito del debate en el Senado no dependiera en realidad de los senadores sino de los Presidentes.

Como ya decíamos el año pasado, en el Estado autonómico los Presidentes de las CCAA constituyen piezas claves del sistema, y su reunión periódica en una Conferencia, al margen de potenciar una colaboración más seria entre CCAA, puede ser esencial para resolver los conflictos más delicados, aquellos que pueden encender pasiones, que difícilmente esperarán una Sentencia del Tribunal Constitucional, y que si no existe tal reunión sólo pueden ventilarse en los medios de comunicación. Este es el caso del conflicto radicalizado este año sobre los trasvases de agua, que ha enfrentado a Castilla-La Mancha con la Comunidad Valenciana y Murcia, y ha estado a puntos de saltar por el trasvase de agua del Ebro a Baleares. La previsión es que semejantes dificultades continuarán los próximos años. Al margen de que la decisión, en el plano jurídico, corresponda a las instituciones centrales, ¿No ayudará enormemente a encontrar una solución razonable el diálogo entre los principales interesados? Este es también, en buena medida, el método a seguir en otros conflictos que oponen duramente a las CCAA, como el creado por las denominadas "vacaciones fiscales" o, más en general, la reforma de la financiación que deberá retomarse en dos años.

Por último, aunque pueda parecer una anécdota, tiene un significado muy superior la aportación al debate del Senado por parte del Presidente de Galicia, Fraga Iribarne, de cuatro informes, con estudios muy útiles de Derecho Comparado, sobre la reforma constitucional del Senado, la Conferencia Presidentes, la planificación conjunta y el Consejo Económico-Social y la participación de las CCAA en la fase comunitaria ascendente. Como ponemos de relieve en otros momentos, al hablar del Informe sobre las transferencias del Gobierno valenciano o del correspondiente a la financiación autonómica, esta forma de trabajo que se está implantando en las CCAA resulta una condición mínima de seriedad para la adopción de cualquier decisión importante.

La reforma constitucional del propio Senado

En las elecciones generales de 1993 todos los partidos incluyeron en sus programas la conveniencia de proceder a una reforma de la Constitución para convertir al Senado en una Cámara que representara realmente a las CCAA, y como consecuencia del debate referido se aprobó una moción, *por unanimidad*, para crear una Ponencia que, con la colaboración del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia, estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente a la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, reformando su composición y atribuciones.

La Ponencia ya se ha constituido y ha comenzado a trabajar a principios de 1995. De hecho, la reforma constitucional del Senado está ya al alcance de la opinión pública y no tiene mucho sentido ampliar aquí los detalles que vienen publicando los diarios.

La participación de las CCAA en la Unión Europea

Además de las consecuencias que puedan derivarse de la Sentencia del Tribunal Constitucional, ya citada, sobre la representación del País Vasco en la Unión Europea, otras dos decisiones de este año pueden resultar clave para la participación de las CCAA en la construcción europea: la puesta en marcha del Comité europeo de las Regiones y el Acuerdo entre el Estado y las CCAA para la participación de estas en la determinación de la posición de España ante los órganos comunitarios.

El Comité de las Regiones

Este Comité constituye la representación, en el seno de las instituciones comunitarias, de las entidades regionales (en sentido amplio) y locales y está formado, tras la ampliación de la Unión Europea, por 222 miembros, de los que 21 corresponden a España (17 por las CCAA y 4 por los municipios). Pese a su carácter consultivo puede jugar un papel destacado en los próximos años, porque las "Regiones" representadas (especialmente los Länder alemanes y las CCAA españolas) son titulares de buena parte de las competencias que desarrolla la Unión Europea.

En 1994 se ha realizado la constitución y organización del Comité, siempre complicadas en los organismos comunitarios, y se han realizado las primeras actividades, marcadas claramente por la defensa del principio de subsidiariedad.

El seguimiento del Comité de las Regiones nos parece tan importante para las CCAA que adquiere una sección fija, elaborada desde Bruselas, a cargo de Blanca Vila, Catedrática de Derecho Internacional y especialista en estudios comunitarios (pp. 499 y ss.).

El Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales

La decisión adoptada el 30 de noviembre, con un título tan largo, resulta una de las novedades principales de 1994, junto con la reforma de los Estatutos y los cambios del Senado. Tras diferentes intentos frustrados, iniciados casi tras la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986, el Acuerdo de este año permite confiar que se inicie efectivamente la participación de las CCAA en la formación de la posición de España ante los órganos comunitarios.

La importancia deriva de tres causas.

La primera es que la Comunidad Europea adopta muchas decisiones dentro de las competencias que corresponden a las CCAA y en los organismos comunitarios está la representación del Estado pero no de las CCAA que resultarán afectadas. Esta traslación competencial introduce un desequilibrio en las relaciones fijadas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía que requería una forma de reequilibrio, mediante la participación autonómica en la posición de España, en el seno del proceso de decisión comunitario.

La segunda consiste justamente en que la fórmula adoptada, a través del entramado de Conferencias Sectoriales y coordinación de la Conferencia para Asuntos Europeos, puede ser el inicio de una técnica eficaz, pese a los problemas que presenta.

La tercera estriba en la previsible conversión de la Unión Europea en poder político de nuevo cuño y el papel que pueda corresponder a las CCAA en ese futuro. Adicionalmente, no podemos perder de vista que los partidos nacionalistas encuentran en esa vía una perspectiva que descarga muchas tensiones.

Por estas y otras razones, hemos dado prioridad al estudio del procedimiento de participación de las CCAA en la fase ascendente de la Unión Europea, recogiendo en la Segunda Parte de este Informe el texto del Acuerdo (Anexo) y tres comentarios dedicados a su valoración, realizados por los profesores Eduard Roig, Enoch Albertí y Pablo Pérez Tremps (pp. 579 y ss.).

Novedades en la financiación autonómica

La reforma del año pasado que trasladó a las CCAA el 15% del IRPF recaudado en su territorio, con la oposición de 3 CCAA (Castilla y León, Extremadura y Galicia), ha suscitado algunas iniciativas: estas CCAA solicitaron a primeros de año negociaciones con el Gobierno para encontrar alguna salida, ya que ellas seguirán con el sistema anterior; en marzo, el Presidente de Galicia, Fraga Iribarne recurrió ante el TC la cesión, pero sobre todo el grupo encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de estudiar los problemas y posibles alternativas de esta cesión ha presentado la primera parte de su Informe. Por otra parte, se han producido modificaciones en la financiación de la sanidad y en la gestión de los Fondos estructurales dedicados a medio ambiente, lo que constituyen reformas sectoriales realizadas en ámbitos muy importantes.

Corrección del sistema de financiación de sanidad

Seguramente la sanidad es el sector administrativo gestionado por las CCAA que presenta mayor complejidad, porque su financiación supone aproximadamente un tercio del Presupuesto de las CCAA encargadas de su gestión. El traspaso está realizado a Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valen-

ciana, Galicia, Navarra y País Vasco, es decir carecen de competencias las CCAA del 143 CE.

Los problemas financieros que han ido surgiendo han sido de tal magnitud que han forzado a realizar procesos de saneamiento en 1983, 1989, 1992 y 1994 para resolver el endeudamiento de las diferentes administraciones; éste era, de nuevo, en 1994, el siguiente: Andalucía, 50.000 millones; Cataluña, 45.000 millones; Comunidad Valenciana, 28.000 millones; Galicia, 17.000 millones; Navarra, 4.500 millones; País Vasco, 17.000 millones y el Insalud, gestionado por la Administración central, 126.000 millones. Los déficits acumulados y los consiguientes retrasos en la liquidación de la deuda ha ocasionado graves distorsiones en la gestión de los servicios, llegando a ocasionar unos costes adicionales en la compras realizadas por las CCAA cercanos al 30 % del precio inicial.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera logró en 1994 un acuerdo para la financiación de los Servicios de Salud que introduce dos correcciones positivas; por una parte, se ha incrementado de forma importante la partida presupuestaria de sanidad tendiendo a reflejar ahora el coste real. Por otra parte, se han corregido inmediatamente los coeficientes de financiación que corresponden a Galicia y Cataluña para adaptarlos al crecimiento de la población reflejado por el censo de 1991. Las demás no se han modificado de momento, bien porque el sistema de financiación es distinto (País Vasco y Navarra), porque el traspaso es muy reciente (Canarias) o porque la población se ha mantenido estable (Andalucía y Comunidad Valenciana). El acuerdo tiene una duración de 4 años y liga el crecimiento de los recursos a las tasas de variación del PIB, la participación automática en las desviaciones y el sistema de compensación. Es posible, sin embargo, que los problemas se reproduzcan porque el Presupuesto lo elabora el Insalud y lo gestionan las CCAA que tienen realizado el traspaso, sin que éstas participen en su aprobación, además de los problemas conceptuales de fondo respecto a la financiación de la sanidad y la forma de su gestión que restan sin abordar.

Libro Blanco sobre financiación autonómica

Al tiempo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobaba el año pasado la reforma de la financiación de las CCAA, con la cesión del 15% del IRPF a las CCAA (reforma comentada en el Informe de 1993), se proponía la elaboración de un Libro Blanco por expertos, que se encomendó a los profesores universitarios Joaquim Solé, Carlos Monasterio y Francisco Pérez García y al ex-Secretario de Estado de Hacienda José V. Sevilla. Este equipo de expertos ha finalizado una primera parte del trabajo a principios de diciembre. El Informe presentado por estos expertos, que constituye una forma ejemplar de reflexión como paso previo a cualquier reforma y como tal debiera generalizarse para otros ámbitos, se muestra a favor del principio de corresponsabilidad pero añade que la cesión del 15% IRPF no es positiva en esa línea y propone un nuevo modelo de financiación que descansa en tres pilares, la autonomía financiera, la solidaridad y la coordinación entre niveles de gobierno, en línea con los modelos comparados de federalismo fiscal.

Se proponen nuevas formas de cuantificación de las necesidades de gasto de las CCAA, más matizadas que la vigente, pero sobre todo se acentúa la capacidad de ingreso de las CCAA tendiendo a basar su financiación en instrumentos propios. El principal consistirá en un recargo autonómico sobre los impuestos del Estado, tras una reducción por éste de los impuestos que serán afectados por las CCAA, para dejar espacio a la decisión autonómica; las CCAA podrán establecer un recargo que genere una recaudación inferior, igual o superior al hueco dejado por el Estado. Esta pieza central del nuevo sistema se complementa con la utilización de tasas, contribuciones especiales y precios públicos, así como una superior competencia normativa sobre los impuestos cedidos.

El nuevo sistema de financiación deberá descansar también en un aumento de la coordinación entre las CCAA y el Estado, estableciendo una administración tributaria integrada y reforzando el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En 1996 se debe ratificar o reformar el sistema vigente de financiación y estudios como el comentado resultan fundamentales para adoptar las reformas más adecuadas al sistema autonómico. Por ello se dedica un comentario especializado en los estudios monográficos, realizado por los profesores J. Ruiz-Huerta y J. López Laborda (pp. 523 y ss.).

Principales problemas pendientes para 1995

Probablemente el próximo año continuarán abordándose algunos problemas iniciados en 1994, singularmente las transferencias a las 10 CCAA que han reformado sus Estatutos, y quizás un avance y una clarificación también en los trasposos a las CCAA del 151 CE. Posiblemente ocupe un primer plano el desarrollo de iniciativas planteadas en el presente, como la efectiva realización de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado y la participación en la gestión de los Fondos de Cohesión para medio ambiente.

También parece importante madurar preocupaciones ya existentes, especialmente la reforma de la Administración central y las líneas del nuevo sistema de financiación, aunque no es seguro que encuentren una rápida culminación.

En cambio, los temas que apuntamos a continuación serán objeto seguro de discusión, al margen de que se llegue o no a una solución satisfactoria.

Los proyectos de Estatutos de Ceuta y Melilla

Después de tantos años, se han presentado al Congreso los proyectos de Estatutos de Ceuta y Melilla, a todas luces pactados por el Gobierno y el PP, que se encuentran en trámite de aprobación al acabar el año. El texto es prácticamente idéntico para ambas ciudades, de las que se afirma que "como parte integrante de la Nación española, accede a su régimen de autogobierno y goza de plena autonomía para la gestión de sus intereses".

Los primeros artículos son paralelos a los que encabezan los demás Estatutos de Autonomía (territorio, símbolos, condición, derechos políticos...), siempre referidos al territorio municipal y los habitantes de ambas ciudades.

La Asamblea, como órgano representativo de la Ciudad, está integrada por 25 miembros, elegidos por lo establecido en la legislación estatal para las elecciones locales, y tiene autonomía para dotarse de reglamento propio, elegir Presidente y Mesa y formar Comisiones. Le corresponde la potestad normativa reglamentaria, la iniciativa para elaborar proposiciones de ley, elegir y controlar al Presidente de la ciudad (entre los miembros que encabezaran alguna de las listas electorales), aprobar sus Presupuestos y determinar y ordenar sus recursos tributarios.

El Presidente de la ciudad preside la Asamblea y el Consejo de Gobierno, y nombra y separa a los Consejeros, ostentando también la condición de Alcalde. Puede presentar una cuestión de confianza, que se estimará positiva si obtiene la mayoría simple, y sufrir una moción de censura, que requiere la mayoría absoluta y la inclusión de un candidato alternativo.

Las competencias son parecidas a las incluidas en el art. 148 CE, pero con potestad reglamentaria sólo cuando la legislación del Estado lo determine, y en todo caso con capacidad de administración, inspección y sanción. Puede remitir al gobierno informes o propuestas relativas a la gestión de empresas públicas y ejerce todas las demás funciones que se contengan en la legislación local, tanto municipal como provincial. Se garantizan las peculiaridades de su régimen económico y fiscal.

Las enmiendas presentadas pueden distinguirse en puntuales y generales. Entre aquellas destaca la posible cooficialidad de la lengua bereber Tamazight (CiU y PNV), y una serie de enmiendas concretas presentadas conjuntamente por los Grupos parlamentarios del PSOE y del PP. IU-IC presentó una enmienda a la totalidad (para acercar muchos más estos municipios a las CCAA) y la dobló con un conjunto de enmiendas al articulado que desglosan la anterior. También el Diputado Chiquillo Barber, del Grupo Mixto pretende reforzar el carácter de Comunidad Autónoma.

La verdad es que, con todo el respeto a las opiniones diferentes, los proyectos de Estatuto para Ceuta y Melilla son muy razonables, especialmente con la adición de las enmiendas que hemos calificado como puntuales, al establecer una autonomía local muy amplia.

Las dificultades del Pacto Local

Desde hace tiempo aparece la necesidad de clarificar la posición de la Administración local en la estructura del Estado autonómico, y esto pretendía la consecución de un "Pacto Local" que involucrara al Gobierno central y a las CCAA. Entre los problemas más urgentes planteados en la Asamblea de la Federación Española de Municipios de La Coruña (noviembre, 1993), este año se

ha alcanzado un acuerdo con el Ministerio de Economía y Hacienda, en agosto, sobre la participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1994-98, avanzándose también en las liquidaciones pendientes.

Pero la racionalización de las competencias locales, que afectan tanto al Estado como a las CCAA, no ha experimentado mejoras. El Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado un primer "documento base" (marzo) que analiza los diferentes sectores competenciales, pero ni se ha progresado en esta línea ni las CCAA han dado muestras de gran interés por avanzar en la discusión.

Por otra parte, se observa una distinción entre los diferentes tipos de municipios y la defensa de sus respectivos intereses en la formación de la Federación de municipios rurales y en las frecuentes reuniones de las grandes ciudades. Aunque inicialmente pueda aparecer disgregador, quizás esa distinción de los municipios por el tipo de características y problemas que presentan puedan resultar más realista y fructífero a medio plazo para encuadrar a los entes locales en el sistema autonómico.

Las proposiciones de reforma de los Estatutos de Canarias y Aragón

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias ha tenido una larga gestación, que se explica en su Exposición de Motivos, desde que a fines de 1991 se creara una Comisión de Estudio con este fin. Recordemos que Canarias, a diferencia de la Comunidad Valenciana, no siguió la vía que ofrecían los Pactos Autonómicos de 1992 para asumir en su Estatuto las competencias que poseía por delegación de la LOTRACA. Seguramente, la falta de mayoría suficiente entre el PSOE y el PP en el Parlamento canario fue la razón principal de la decisión, pero también ha de tenerse en cuenta que la técnica que utilizó el Estatuto valenciano no era posible en el canario.

El proyecto de Estatuto se estudia con mayor detención en el apartado correspondiente de Canarias pero quizás vale la pena destacar como novedades más importantes: la renovación de la terminología insistiendo en el carácter de nacionalidad (art. 1 y 45); la atención a las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la CA (art. 7, 37.3); una nueva distribución de las listas competenciales, que simplifica la anterior, resulta más próxima las contenidas en los Estatutos que se aprobaron por la vía del 151 CE y adopta, en general, las categorías perfeccionadas estos años por la legislación y la jurisprudencia; la atención al hecho insular (art. 8, 22.2, 23, 29.4); las novedades en la financiación (art. 54) presentan quizás los mayores problemas; las modificaciones institucionales (elevación de la barrera electoral mínima para obtener representación, la incompatibilidad de los senadores designados por el Parlamento para seguir en él como diputados), y el procedimiento de reforma del Estatuto, que no se prevían en los Pactos, no tienen en cambio un gran significado.

La propuesta de reforma del Estatuto de Aragón arranca de la insatisfacción que produjo en esta CA la ampliación de competencias derivada de los Pactos

Autonómicos de 1992, y se ha concretado en la denominada "reforma amplia" aprobada por unanimidad en las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1994 y pendiente de su tramitación en las Cortes Generales.

De su contenido puede destacarse que la reforma refuerza los elementos simbólicos de la CA (Aragón como nacionalidad), introduce la disolución parlamentaria y la posibilidad de celebrar elecciones en fecha diferente a las demás CCAA, amplía varias competencias (incorporando la creación de policía autonómica) y se refiere al convenio fiscal en términos polivalentes.

La situación de Andalucía y la gobernabilidad de las CCAA tras las elecciones de 1995

El resultado de las elecciones andaluzas permite reflexionar sobre algunos problemas que pueden ser más generales tras las elecciones autonómicas de la primavera de 1995. Ciertamente la situación de Andalucía es particular (por su dimensión política destacada, por el simbolismo en el enfrentamiento de los partidos políticos de izquierda, por el reflejo y el valor experimental que posee respecto a la pugna por el gobierno central) y por eso mismo, está padeciendo ahora el mayor grado de crispación política, tanta que impide a los partidos principales no solo pactar sino incluso negociar.

La valoración de Andalucía, en el apartado correspondiente, introduce mayores matices, pero en lo esencial la situación se define como un sistema de partidos de dos y medio (45 parlamentarios del PSOE, 41 del PP y 20 de IU) en que ninguno de los dos grandes puede establecer un gobierno de coalición con el tercero, y los partidos de oposición mantienen una actitud tan radical que impiden la actividad normal de un gobierno de minoría, al pretender ejercer desde el Parlamento las facultades que corresponden al ejecutivo.

Seguramente los caracteres especiales de Andalucía requieren soluciones específicas, pero ante la posibilidad de que varias CCAA se encuentren, tras las próximas elecciones en una situación parecida, en que ningún partido alcance la mayoría absoluta, cabe realizar alguna reflexión.

La primera, por supuesto, es el valor de los Gobiernos de coalición. Durante estos años, varias CCAA han tenido gobiernos de coalición y sus experiencias pueden resultar muy útiles de cara al futuro. La coalición en Cataluña, de carácter electoral, entre Convergencia y Unión es muy sólida, pero bastante irreplicable por la proximidad de los programas de ambos partidos. Las coaliciones, a nivel de gobierno, en La Rioja, Baleares y, sobre todo, el País Vasco, pueden resultar más generalizables.

Si la coalición resulta imposible, caben tres alternativas: la disolución parlamentaria, para cambiar la relación entre la mayoría y las minorías; el mantenimiento de un gobierno minoritario, con la cultura del gobierno de minoría, y el mantenimiento del mismo gobierno pero actuando al margen del Parlamento.

La última es la más sencilla y por ello probablemente se imponga, al menos durante un tiempo, en Andalucía. Si el gobierno es minoritario y la oposición parlamentaria le hostiga continuamente desde la Asamblea, insistiendo en sustituirle, es probable que gobierno se abstenga de plantear proyectos de ley, acuda con escaso interés a la Cámara y se limite a tareas de administración, prescindiendo casi totalmente del Parlamento. Esta línea es perfectamente factible, porque aprobadas en los primeros años las leyes principales, un Gobierno autonómico puede administrar sin acudir al Parlamento, quizás con el único límite de la Ley de Presupuestos. Sin embargo, ésta hipótesis es poco deseable en un sistema democrático, y su eventualidad depende tanto o más de la oposición que del gobierno.

Una segunda alternativa para una situación de bloqueo como la andaluza, podría ser la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones; desde el año pasado, el Presidente de la Junta tiene la facultad de disolver el Parlamento y podría acudir a este instrumento para intentar cambiar la correlación de fuerzas. La disolución está prevista únicamente en el País Vasco, Cataluña, Galicia, y Madrid (en una curiosa situación), pero son varias las CCAA que están pensando en incorporarla y así acaba de hacerlo, desde principios de 1995, Aragón.

Quizás sea conveniente que en todas las CCAA el Presidente posea la facultad de disolución, como último recurso en situaciones extremas de colapso institucional, pero antes de pensar que ésta sea una salida generalizable conviene introducir alguna idea sobre sus peligros.

Una disolución tan fácil como la prevista por la Constitución y en algunas CCAA, es contradictoria con la moción de censura constructiva y disfuncional en un Estado compuesto, razones que explican la estricta previsión de la Constitución alemana. Esta restricción se justifica por los problemas que supondría la realización frecuente de elecciones en las diferentes instancias políticas. Con 17 CCAA, un uso frecuente de la disolución, que generara 3 ó 4 elecciones cada año produciría la paralización de las Administraciones afectadas, una presión constante sobre el gobierno central, el absentismo progresivo de los electores y, en definitiva, el desprestigio de las instituciones autonómicas. Quizás sea bueno tener la disolución para resolver situaciones de excepción, pero convendría utilizarla lo menos posible.

Pero cabe una estrategia institucional muy distinta: si no es posible un gobierno de coalición, quizás debiera generarse una cultura de gobierno minoritario, al que la oposición critica en la perspectiva de futuras elecciones, pero al que deja gobernar. Recordemos que ésta fue la situación de los Gobiernos de Suárez y hasta 1981, en que entró en crisis el propio partido centrista, se hicieron muchas cosas importantes.

El principal factor de esta cultura del gobierno de minoría estriba en la renuncia a la disolución parlamentaria (o su utilización sólo en situaciones extremas), porque su inexistencia impulsa la idea de que, cualquiera que sean los representantes elegidos, deben ponerse mínimamente de acuerdo para gobernar,

como sucede en todos los Ayuntamientos (y recordemos que algunos Ayuntamientos grandes tienen problemas de tanta dimensión como algunas CCAA). La idea central sería que los ciudadanos votan cada 4 años y durante ese tiempo las instituciones deben cumplir sus tareas.

Las próximas elecciones autonómicas pueden plantear estas alternativas en varias CCAA y parece conveniente que las fuerzas políticas responsables, antes de lanzarse por una u otra vía, valoren las consecuencias de las prácticas que adopten. Finalmente estamos en una fase bastante inicial del Estado autonómico y la opción por una estrategia u otra puede condicionar el futuro.