

## VALORACION GENERAL

Eliseo Aja

Una vez más, estas páginas recogen el debate que todos los autores del *Informe* hemos realizado sobre los trabajos previos de cada uno, y aunque me corresponda la responsabilidad de su última redacción, debe subrayarse que la mayoría de los temas que se abordan encuentran un desarrollo más detallado en las distintas colaboraciones que integran este volumen.

### Las elecciones autonómicas de 1995 y los nuevos Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Sin duda, el principal acontecimiento del año ha sido *la celebración de elecciones* en 13 CCAA, en mayo, y en Cataluña, en noviembre. El aspecto más destacado de las elecciones en las 13 CCAA es el fuerte avance del Partido Popular (PP) y el retroceso equivalente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con un elevado nivel de participación (74%), especialmente alto en este tipo de elecciones. El PP es el partido más votado en 10 de las 13 CCAA, quedando cerca del vencedor en otras dos (Castilla-La Mancha y Canarias) y perdiendo por poco en la tercera (Extremadura). El PSOE es el partido más votado sólo en 2 CCAA (Extremadura y Castilla-La Mancha), cuando en 1991 lo fue en 9 CCAA; es la segunda fuerza en las demás, salvo en Canarias, donde es la tercera. Globalmente, la tercera fuerza es Izquierda Unida (IU), que progresa poco, pero de forma homogénea respecto a las elecciones de 1991; obtiene sus mejores resultados en Madrid y Asturias (15-18%).

Entre los partidos de ámbito no estatal, experimentan avances Coalición Canaria (nueve puntos y 3 diputados más), y, con otra dimensión, el Partit Socialista de Mallorca, nacionalista (9 parlamentarios, 3 más), la Chunta Aragonesista (2 parlamentarios nuevos) y el Partiu Asturianista (mantiene 1 escaño). Afectados por el fuerte avance del PP, retroceden el Partido Aragonés Regionalista (PAR, pierde 4 puntos y 3 diputados), Unió Valenciana (pierde 3 puntos y 2 diputados) y, sobre todo, la Unión para el Progreso de Cantabria, de Hormaechea, que pierde 16 puntos y 8 parlamentarios. El nuevo partido creado por Cruz Alli (Convergencia de Demócratas Navarros) obtiene un buen resultado, pero la Unión del Pueblo Navarro (donde está el PP) pierde pocos votos.

Los resultados significan, por tanto, un cambio general del panorama político en la mayoría de las CCAA que celebraban elecciones, con una clara victoria del PP. Su avance medio es de 13 puntos, pero destacan los incrementos en Aragón, Cantabria y Murcia (17-20 puntos) y aunque menor, es muy significativo en

Madrid, La Rioja y Castilla-La Mancha. Destaca menos, porque el PP estaba ya muy asentado, el predominio en Castilla y León e Islas Baleares (y Galicia, que no celebraba elecciones). Para acabar de comprender el cambio, hay que tener presente la rotunda victoria del PP en las elecciones locales, que se celebraban el mismo día.

En Cataluña, las elecciones previstas para la primavera siguiente, se adelantaron al 19 de noviembre. La participación aumentó bastante (8,8%) respecto a las autonómicas anteriores y los nuevos 600.000 votantes explican en gran parte los cambios en la correlación de fuerzas políticas: *Convergència i Unió* se mantiene como primer partido destacado (40% votos) pero pierde la mayoría absoluta en el Parlamento; el Partido Socialista (PSC) pierde votos y escaños, pero continúa siendo la segunda fuerza; el PP casi dobla votos y gana 7 escaños, pero queda muy lejos de los anteriores, y tanto *Iniciativa per Catalunya* (equivalente a Izquierda Unida) como *Esquerra Republicana de Catalunya* ganan votos y escaños, pero de forma modesta. De los 135 escaños del Parlamento, 60 corresponden a CiU, 34 al PSC, 17 al PP, 13 a ERC y 11 a IC. En definitiva, pérdida de la mayoría absoluta de CiU pero continuidad esencial del sistema de partidos en Cataluña.

*Los nuevos Gobiernos.* El cambio electoral se refleja inmediatamente en que el PP cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento de 5 CCAA: Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia, (además de Galicia), por sólo una del PSOE (Castilla-La Mancha). Accede, pues, por primera vez al Gobierno de Madrid y Murcia y vuelve al gobierno de La Rioja, que ya había ocupado en buena parte de la Legislatura 1987-1991.

Por ser el partido más votado, el PP accede también al Gobierno en Asturias, en solitario, y en Aragón (con el Partido Aragonés Regionalista), Cantabria (con el Partido Regionalista de Cantabria) y la Comunidad Valenciana (con Unión Valenciana), siendo importante su posición en Canarias, donde presta apoyo parlamentario al Gobierno de Coalición Canaria. En Navarra, en cambio, un acuerdo de coalición PSOE, Convergencia de Demócratas Navarros y Eusko Alkartasuna desplaza a la Unión del Pueblo Navarro (que incluye al PP).

El PSOE, a su vez, gobierna con mayoría absoluta sólo en Castilla-La Mancha, como mayor minoría en Extremadura y en coalición en Navarra (además de participar en el gobierno de coalición del País Vasco).

Por su parte, algunos partidos de ámbito no estatal gobiernan, o participan en el gobierno de Canarias (CC), Cantabria (PRC), Aragón (PAR), Comunidad Valenciana (UV) y Navarra (CDN y EA). También en el País Vasco intervienen PNV y EA, y en Cataluña CiU, que continúa gobernando en solitario.

En las 6 CCAA en las que un partido ha obtenido mayoría absoluta (5 PP y 1 PSOE), los Gobiernos lógicamente gozarán de estabilidad y podrán desarrollar sus programas, pero incluso donde se han formado gobiernos de coalición, parece perfilarse una legislatura estable, en unos casos porque la alianza presenta solidez y en otros porque una mayoría alternativa resultará muy difícil. En Cataluña, CiU puede optar entre buscar un pacto para alcanzar la mayoría absoluta o mantener el gobierno homogéneo con acuerdos puntuales diversos, ya que resulta difícil de imaginar un acuerdo de toda la oposición. Sin embargo, ésta llegó a un pacto para la Presidencia del Parlamento (Raventós, del PSC, frente al candidato de CiU), la

Mesa y la Presidencia de las Comisiones, así como el funcionamiento de las instituciones derivadas del Parlamento, pero todo hace pensar que se trata justamente de un pacto institucional para reforzar el pluralismo y el control parlamentario.

Quedan así como únicos Gobiernos de minoría, que pueden tener problemas de estabilidad, Asturias y Extremadura. Para estas dos CCAA en particular, podría ser útil extraer conclusiones de la experiencia de Andalucía durante estos últimos años.

En el Derecho comparado, en particular en los Länder alemanes, existe la tradición de formar gobiernos de "gran coalición" cuando resultan imposibles las demás soluciones de Gobierno. La pasada experiencia andaluza invita a pensar sobre las alternativas posibles cuando no existe un Grupo parlamentario con mayoría absoluta: Puede formarse un Gobierno de coalición (vale la pena subrayar la amplia experiencia del País Vasco); si no, puede alcanzarse un pacto de legislatura, con el apoyo parlamentario (más o menos amplio) de un grupo minoritario al Gobierno; cabría también un gobierno de minoría "aceptado" por la oposición, al menos para llegar a un acuerdo sobre el Presupuesto, que se está revelando como el obstáculo principal de los gobiernos minoritarios. Allí donde estas soluciones no fueran posibles, debe estudiarse muy seriamente la solución de la "gran coalición", comprometiéndose los dos partidos con mayor representación parlamentaria en el funcionamiento eficaz de las instituciones, directamente o mediante un Gobierno técnico, hasta una nueva consulta electoral. Es de esperar que la situación de Asturias y Extremadura (donde se ha pactado el último Presupuesto) permita seguir alguna de estas vías.

Aunque las nuevas mayorías centren la atención, porque determinarán la actuación de las instituciones autonómicas en los próximos años, debemos recordar que en la primera parte de 1995, antes de las elecciones, se produjeron varias crisis importantes: fracaso de las investiduras alternativas a Hormaechea en Cantabria (y continuación de éste en funciones, con un gobierno paralizado), dificultad igualmente para nombrar un Presidente en Aragón, tras la dimisión de José Marco, y dimisión también del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, poco antes de las elecciones. Poco después de éstas, se produjo la dimisión de Gabriel Cañellas en Baleares y su sustitución por Cristòfol Soler.

Si, como parece probable, en los próximos meses existe un clima de tranquilidad superior al del último período, sería positivo iniciar una reflexión sobre la distinción entre las formas de la responsabilidad política y de la responsabilidad penal de los gobernantes. En los dos últimos años esta falta de claridad ha enturbiado demasiado el funcionamiento de las instituciones. En todo caso, hay que subrayar como muy positivo el cambio de clima político en Cantabria y Aragón, donde los nuevos Gobiernos han normalizado la situación, así como en varias Comunidades más, que han visto mejorar las relaciones entre el Gobierno y la oposición.

Contemplando los efectos de las elecciones autonómicas en el conjunto del sistema político español conviene añadir, al menos, otra nueva perspectiva. Las CCAA anticipan, modulan y suavizan los cambios políticos generales, introduciendo un factor muy positivo de equilibrio y moderación política.

## El Estado, la Unión Europea y las Comunidades Autónomas

La actividad ordinaria del Estado con repercusión en las CCAA ha sido intensa durante este año: se han aprobado leyes importantes, ha aumentado el número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA y, sobre todo, se han realizado numerosos traspasos de servicios, a casi todas las CCAA.

Entre las *leyes* destaca la aprobación de los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla, largamente esperada, que las convierte en municipios de régimen especial, con un grado notable de autonomía (competencias superiores a las ordinarias de los municipios, régimen económico-fiscal especial). La fórmula seguida finalmente ha sido aprobar los Estatutos por medio de una Ley Orgánica de las previstas en el art. 144 CE, con un consenso parlamentario muy amplio, descartando la opción de convertirse en Comunidades Autónomas, como permitía la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución. La solución adoptada —municipios con amplia autonomía garantizada por una Ley Orgánica— resuelve las expectativas contradictorias que se habían apuntado.

Una nueva Ley Orgánica del art. 150.2 CE (LO 16/1995, de 27 de diciembre) sirve para transferir a Galicia competencias que tienen otras CCAA y que aquélla no poseía porque su Estatuto no las preveía, y en consecuencia eran del Estado en virtud de la cláusula residual del 149.3 CE. En definitiva, se corrige la distribución de competencias, en materias no conflictivas (cooperativas, espectáculos públicos, corporaciones de Derecho público, etc.) que Galicia no había asumido, satisfaciendo uno de los puntos del informe de la Presidencia de Galicia sobre la "Administración única", y dando mayor funcionalidad a la actuación de las Administraciones central y autonómica.

En el paquete de leyes estatales sobre comunicaciones, en sentido amplio, la Ley 41/1995 de Televisión local por ondas terrestres y la Ley 42/1995 de las Telecomunicaciones por cable contienen previsiones de competencias autonómicas, junto a las municipales. Sin entrar ahora en el alcance de las competencias, que se tratan en su lugar, las CCAA ejercerán algunas funciones en uno de los sectores con más posibilidades de desarrollo.

También la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas tiene notable trascendencia en la actividad de todas las Administraciones, pero la técnica que ha utilizado para distinguir las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas presenta problemas: considera a las normas básicas como preceptos de aplicación general y habilita el desarrollo reglamentario en general como básico, separándose en ambos casos de la mejor doctrina del Tribunal Constitucional sobre este tipo de competencias. Alguna otra ley, por ejemplo la Ley 30/1995 de los Seguros Privados, autoriza también la aprobación de reglamentos básicos por el Gobierno, sin decir cuáles serán, con un uso poco apropiado de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el componente formal de la legislación básica del Estado.

La *producción reglamentaria* presenta dos notas claras, el número de reglamentos de carácter básico —la mayoría transponen normativa comunitaria en materia de agricultura y comercio y sanidad exteriores— y el importante número

de traspasos del Estado a las CCAA. Tanto en estos reglamentos de transposición como en planes de ámbito estatal (vivienda y suelo, en particular) llama la atención la previsión de numerosas técnicas de colaboración entre el Estado y las CCAA. También tienen relevancia material los reglamentos sobre seguridad privada y sobre la ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que en virtud del art. 149.1.1 CE, establece un régimen común en las prestaciones a los ciudadanos, en cuanto mínimo garantizado, que podrá ser ampliado por las CCAA con cargo a sus propios recursos.

Pero el aspecto más destacado de las normas del Gobierno se refiere a las *traspasos de servicios* del Estado a las CCAA. Este año se ha dado un paso decisivo, tanto por el volumen de los traspasos realizados como por la importancia de las materias afectadas. Prácticamente todas las CCAA del 143 que ampliaron sus competencias con la reforma de sus Estatutos en 1994 han recibido los traspasos de Universidades, SENPA y ejecución de la legislación laboral, con un número importante de funcionarios y de recursos financieros. Pero también algunas CCAA del 151 han tenido traspasos importantes, como Andalucía, al igual que Canarias y la Comunidad Valenciana, que ya poseían el nivel competencial superior desde el principio. Generalmente el traspaso más importante en estas CCAA afecta al personal y medios de la administración de Justicia; en Cataluña adquiere una especial significación el aumento de la policía autonómica y su despliegue por el territorio.

Los *convenios* entre el Estado y las CCAA han experimentado un significativo aumento en 1995, que sitúa ya su número por encima de los trescientos al año, con un volumen de recursos financieros previstos superior a los 200.000 millones de pesetas. Pese a este aumento se mantienen algunas líneas constantes de años anteriores en cuanto a las CCAA que utilizan más este instrumento convencional (la media está en 18, pero mientras Cataluña, Aragón y Asturias están en torno a los 30, Navarra y el País Vasco están por debajo de 5, probablemente por su régimen financiero) y también respecto a las materias, hasta el punto de poder afirmarse que algunos sectores reproducen los convenios año tras año (servicios sociales, vivienda y ciertos subsectores de agricultura, educación, cultura, industria e investigación, como más destacados). A pesar de que siguen firmándose bilateralmente, la mayoría de convenios responde a un patrón que se sigue en todas las CCAA intervinientes: este año 186 convenios responden en realidad a 19 tipos de actuaciones diversas.

Continúa, en cambio, siendo escasa la colaboración entre CCAA, que en todos los demás Estados compuestos resulta fundamental. Este año destaca el acuerdo alcanzado entre el País Vasco y Navarra para crear un órgano permanente de colaboración en diferentes ámbitos, que ha sido anunciado aunque a final de año aún no se había publicado. Su positiva significación política no puede pasar desapercibida, pero justamente por ello puede mantenerse que las CCAA siguen ignorando las formas de colaboración horizontal en la gestión normal de sus competencias, aunque también es verdad que la participación en las Conferencias Sectoriales implica —si bien con la presencia del Gobierno central— una forma de colaboración mixta, horizontal y vertical a la vez.

También hay que subrayar este año, como ya se ha apuntado, las numerosas

técnicas de colaboración presentes en los reglamentos estatales, tanto mediante planes (de vivienda, recuperación de suelos y depuración de aguas residuales), como a través de procedimientos mixtos (especialmente para el reparto de subvenciones comunitarias) y la participación de una instancia (el Estado o las CCAA) en procedimientos que realiza la otra instancia, así como la creación de órganos mixtos y la previsión de técnicas de auxilio y coordinación. Más allá de cualquier debate teórico, las técnicas de colaboración propias del federalismo cooperativo tienen una presencia destacada en las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En el *Senado*, desde el punto de vista autonómico, hay que reseñar la actividad realizada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en especial la realizada por varias Ponencias, y dentro de ellas, con la máxima relevancia, la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, a la que después nos referiremos.

Otras tres Ponencias formadas en el seno de la Comisión General han abordado problemas candentes del Estado autonómico, de muy diferente alcance. La primera llegó a redactar un documento con criterios generales sobre la participación de las CCAA en la Unión Europea, especialmente en su fase ascendente. Una segunda abordó los problemas suscitados por los enclaves, en especial, el Condado de Treviño, llegando a unas recomendaciones de compromiso que seguramente son la mejor vía de solución. La tercera Ponencia estudió el sistema de financiación de las CCAA y la aplicación de los Fondos europeos.

En la crónica del Senado se recogen con detalle estos trabajos, así como la clarificación de las propias funciones de la Comisión General. La futura reforma constitucional del Senado debería beneficiarse de la experiencia de esta Comisión General de las Comunidades Autónomas, y por tanto todos sus avances son también progresos para alcanzar una adecuada reforma de la Constitución.

En la *Jurisprudencia constitucional* que resuelve conflictos de competencias destacan inmediatamente dos notas, el escaso número de Sentencias (sólo 8) y la resolución de problemas planteados hace seis, siete o más años (De las 8 Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional, 3 recaen sobre asuntos impugnados en 1987). Al margen de algún asunto difícil en la práctica (como el de Villaverde de Trucíos) o en la teoría jurídica (como la competencia sobre medio ambiente, presente en la Sentencias 102/1995 sobre la Ley de conservación de los espacios naturales y 156/1995, sobre la Biosfera de Urdabai), parece que el Tribunal Constitucional está perdiendo protagonismo en el funcionamiento del Estado autonómico, lo que seguramente es una buena señal.

En cuanto a los nuevos conflictos planteados, se mantiene la tónica de los últimos años, con un número relativamente bajo, aunque este año haya aumentado un poco respecto al anterior. Continúa también el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por Jueces y Tribunales, que en la práctica plantean la titularidad de las competencias, lo que produce algunos problemas, porque si bien la Sentencia equivale materialmente a la recaída en un conflicto de competencias, el procedimiento difiere (no gira en torno a la *vindicatio potestatis* típica del conflicto, no se traba entre los titulares de la competencia) y puede acabar convirtiéndose en una vía más para examinar el ordenamiento a la luz del bloque de constitucionalidad, lo

que no parece coherente con la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, que no está destinada a la revisión abstracta del ordenamiento jurídico.

El seguimiento de la *Unión Europea* tiene cada día mayor interés para las CCAA y 1995 ha sido un año importante tanto desde ese punto de vista como desde la propia actividad comunitaria, en sí mismo considerada. Recordemos que en enero se produjo la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia (con la consiguiente modificación de la composición de todos los órganos) y se nombró al Presidente Santer y a los miembros de la Comisión, después de que el debate de investidura fijara su programa de actuación para los próximos cinco años.

Como proponía Santer, se ha producido una disminución consciente de la actividad normativa, para actuar menos pero mejor, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y con el propósito de mejorar la gestión de las políticas comunitarias. Durante la segunda parte del año ha sido importante la labor de la Presidencia española, así como la reflexión sobre las propias instituciones europeas, de cara a su próxima reforma.

Igual que ha hecho el Estado, las CCAA ha desarrollado una tarea notable de transposición o de adaptación a la normativa comunitaria, especialmente en la política agrícola común y ganadería, pesca y medio ambiente, pero junto a las normas —analizadas en su correspondiente apartado— destaca la apertura en Bruselas de las primeras Delegaciones autonómicas (Andalucía y País Vasco) y la consolidación de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que está llamada a convertirse en la vía principal de participación de las CCAA en las instituciones comunitarias, junto con el Comité de las Regiones, a otro nivel.

También la actividad del *Comité de las Regiones* en su segundo año ha sido importante, predominando los dictámenes de iniciativa sobre los adoptados a instancias de la Comisión o del Consejo, tanto por voluntad de ampliar sus competencias de consulta obligatoria a ámbitos cercanos a las entidades territoriales pero que no le otorga el Tratado (agricultura, turismo, medio ambiente), como para aportar su punto de vista sobre las grandes líneas de la integración europea, abordados desde la óptica de las entidades territoriales.

Entre los dictámenes de mayor relevancia, puede citarse el de “Medidas para luchar contra los efectos socioeconómicos y medioambientales de la sequía en el sur de Europa” (Ponente, Sr. Rodríguez Ibarra), que ha impulsado los trabajos de la Comisión Europea para la adopción de una Directiva sobre los recursos hídricos.

El Comité adoptó a finales de 1994 la decisión de contribuir al proceso de revisión del Tratado de la UE y, para ello, constituyó una Comisión especial presidida por el Sr. Jordi Pujol, que adoptó un dictamen dirigido al Grupo de reflexión encargado de preparar la Conferencia intergubernamental de 1996. Entre los puntos principales, el Comité reivindica autonomía organizativa y presupuestaria respecto al Comité Económico y Social, reforzamiento de su función consultiva, derecho a interponer recurso ante el Tribunal de Justicia cuando se vulnere el principio de subsidiariedad (extensible a las regiones con competencias legislativas), la inclusión del principio de autonomía local en el Tratado y el establecimiento para los miembros del Comité de la condición de electo o de responsable ante una asamblea elegida por sufragio universal.

## La actividad más destacada de las Comunidades Autónomas

La realización de elecciones ha condicionado claramente el funcionamiento de las instituciones en aquellas CCAA que las han celebrado, de forma que este año puede dividirse en dos partes casi iguales; en la primera, los Parlamentos han legislado con abundancia, como suele suceder al final de las legislaturas, para intentar aprobar el mayor número posible de proyectos de ley pendientes. En la segunda, el centro de la actividad gira en torno a la formación de los nuevos Gobiernos y las reformas administrativas, especialmente fuertes este año porque la mayoría de los nuevos gobiernos ha reducido el número de Consejerías.

La mayor parte de las *leyes* de este año siguen líneas apuntadas ya en la legislación de los pasados, o son incluso reformas de las leyes de la propia Comunidad, como sucede en las dedicadas a modificar la función pública o a introducir nuevas regulaciones en el gobierno y la Administración, que se tratan con más detenimiento en el apartado correspondiente.

Entre las leyes que regulan sectores materiales destaca el alto número de las dedicadas al deporte y en segundo lugar a la protección de la infancia (Cataluña, Baleares, Madrid y Murcia) y a la salvaguardia del medio ambiente, desde diferentes perspectivas. Quizás sean destacables, por su perspectiva general, algunas leyes destinadas a la mejora del sector turístico, especialmente la de Canarias —que pretende una ordenación general del sector desde un punto de vista económico y estratégico— y la ley balear sobre el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca, por su realismo y concreción.

También contienen una perspectiva ambiciosa en la ordenación del territorio la ley catalana que aprueba el Plan Territorial General y la ley gallega de ordenación del territorio, porque en ambos casos persiguen alcanzar el equilibrio entre todas las competencias en juego.

También resulta positivamente ambiciosa la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, ya que constituye la primera regulación autonómica con rango de ley que establece el marco normativo general de las subvenciones, proporcionando un nivel superior de seguridad jurídica y de claridad a la gestión de un sector tan importante en las CCAA como es el de las subvenciones. Respecto a un objetivo muy específico, las subvenciones electorales, se han producido modificaciones en sendas leyes de cuatro CCAA: Aragón, Canarias, Islas Baleares y Madrid.

En el *ámbito presupuestario* las leyes establecían para el año 1995 unos presupuestos de 7,6 billones de pesetas, con un incremento respecto a 1994 del 6,9%, aunque tanto el volumen como el incremento varían de forma notable según las CCAA, como se detalla en el apartado correspondiente. Debe destacarse la existencia de Acuerdos entre la Administración central y las autonómicas para conseguir una progresiva reducción del déficit y de la deuda, de cara a alcanzar la inclusión en la Unión Monetaria Europea, según el Tratado de Maastricht (el déficit público del conjunto de las Administraciones no debe superar el 3% del PIB y el saldo vivo de la deuda no debe sobrepasar el 60% del PIB). Prácticamente todos

los nuevos Presupuestos autonómicos han reflejado una disminución en pro de este objetivo.

A lo largo de 1995 se han aprobado 12 leyes de Presupuestos para 1996, quedando sin hacerlo (o sin publicar antes del 31 de diciembre) Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Extremadura, aunque en Extremadura se logró un pacto para su aprobación y en Andalucía y en Cataluña está pendiente de la formación de las mayorías parlamentarias a consecuencia de elecciones. También en este aspecto vale la pena subrayar la normalización de Cantabria que, por primera vez en su historia, ha aprobado el Presupuesto en el plazo fijado.

El cambio de Gobierno en un número tan amplio de CCAA explica la importancia de las *reformas administrativas*, pero éstas se han visto además impulsadas por los trasposos de servicios recibidos del Estado. En la línea de simplificación de la Administración y contención del gasto público, los nuevos Gobiernos han reducido el número de Consejerías (Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid). También se han reducido notablemente en el País Vasco, aun teniendo un Gobierno de coalición que suele tender al aumento para equilibrar la participación de las distintas fuerzas políticas. Esta tendencia general a la reducción merece seguirse con atención, para observar las ventajas que puede proporcionar y, en su caso, las disfuncionalidades que pueda introducir por exceso de concentración de funciones en algunas Consejerías.

Un segundo rasgo, casi general, es el reforzamiento de la estructura de la Presidencia de las CCAA, que se viene observando de forma constante en los últimos años y que probablemente responde al papel preeminente que corresponde al Presidente en el sistema político de cada CA. Se crean Vicepresidencias donde no existían (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia), o se refuerzan las existentes (País Vasco), así como las Consejerías de Presidencia (Canarias, Cataluña) o la posición del propio Presidente (Aragón), a través de la potestad de la disolución parlamentaria.

La importancia de los nuevos trasposos así como el volumen general que están adquiriendo las administraciones autonómicas están conduciendo a bastantes CCAA a la reflexión y la reforma de su propia estructura (planificación de los recursos humanos, análisis de la calidad de los servicios, etc.), en una línea positiva que a corto o medio plazo deberán abordar todas. Quizás el País Vasco y Galicia puedan aparecer como experiencias punteras en la racionalización legislativa y administrativa, respectivamente.

Continúa en cambio retrasada la dinámica del llamado "Pacto Local", aunque la nueva dirección de la Federación de Municipios, ahora con predominio del PP, ha ratificado sus exigencias al Estado y a las CCAA, tanto a corto plazo (creación de fondos de cooperación local no finalistas) como a medio plazo (descentralización y financiación). Algunos pasos en favor de la descentralización se han producido en Canarias (trasposos en infraestructura rural y de aguas), Islas Baleares (parques acuáticos y actividades clasificadas) y Galicia (planificación urbanística). En Asturias y el País Vasco los Parlamentos se han pronunciado claramente en favor de la descentralización de competencias autonómicas en favor de municipios y Diputaciones forales.

De nuevo este año se han creado y constituido nuevos *Consejos consultivos* de CCAA (Aragón, Galicia, Castilla-La Mancha, La Rioja), en una dinámica que lleva a su generalización, porque ya existen en nueve CCAA; además de las citadas, Cataluña (Comisión Jurídica Asesora además del Consejo Consultivo, que realiza el "control de estatutoriedad"), Canarias (que reúne las dos funciones en el mismo Consejo), Andalucía, Comunidad Valenciana y Baleares. Mientras la formación de los dos primeros responde a una previsión estatutaria, la creación de los demás ha sido impulsada, fundamentalmente, por la STC 204/1992, en cuanto sitúa a las CCAA en la alternativa de requerir el dictamen consultivo al Consejo de Estado, para las disposiciones y actos administrativos que su ley orgánica establece, o bien recabarlos de un órgano consultivo equivalentes de la CA. La Sentencia no fija las condiciones de esa equivalencia, de forma que el panorama actual de órganos consultivos autonómicos es bastante complejo, con diferencias importantes en su composición, sistema de nombramiento de sus miembros, funciones, etc.

Resumiendo mucho una valoración, tal heterogeneidad no parece, en principio, criticable y las distintas fórmulas pueden adaptarse a cada CA, con tal que garanticen la independencia del órgano y calidad de sus dictámenes (la solvencia técnica es decisiva en un órgano jurídico consultivo). La existencia de un órgano consultivo por CA puede ser positiva por su proximidad a los problemas, e incluso puede mejorar la "cultura administrativa" de la respectiva Administración, lo que es importante dada la nueva planta de las Administraciones autonómicas.

Pero también podría haberse planteado una opción distinta, pensando que una Comisión consultiva por cada CA es excesiva y que la calidad jurídica no siempre se puede asegurar. También nos preocupa la situación de las CCAA que hasta ahora no han querido o no han podido organizar sus órganos consultivos, y la variedad de Sentencias que se están dictando sobre la ausencia de dictamen consultivo. Es difícil saber si hoy existe un remedio eficaz a la situación, pero ante futuros problemas semejantes cabe pensar si la solución ha de ser siempre la parcelación en 17 órganos administrativos o son posibles alternativas distintas basadas en la colaboración entre CCAA. También podemos extraer una enseñanza sobre los inconvenientes de que estas determinaciones sean adoptadas por el Tribunal Constitucional, directa o indirectamente.

*Propuestas de reformas institucionales.* Aunque no está mereciendo excesiva atención de la opinión pública, hay que señalar las varias propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, que se encuentran en diferente grado de maduración.

Recordemos que sendos Proyectos de reforma de los Estatutos de Canarias y Aragón, ya reseñados el año pasado y que superan el estricto ámbito institucional, fueron remitidos a las Cortes durante la pasada legislatura, aunque no se llegaron a discutir. Este año se encontraba muy adelantada una propuesta para reformar el Estatuto de Castilla-La Mancha (de hecho su presentación fue aplazada por las elecciones), y también se ha propuesto el estudio de la reforma estatutaria en Asturias y en Murcia. Aunque a veces incluyen también otras materias, casi todas estas reformas pretenden suprimir los límites institucionales (período de sesiones parlamentarias, obligación de dietas en vez de sueldos a los diputados, limitación del número máximo de Consejerías) que incorporaron los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del 143-146 como resultados de los Pactos autonómicos de 1981.

Ciertamente, esas limitaciones se incluyeron en los Pactos de 1981 y en los correspondientes Estatutos desde una visión de las CCAA como entidades políticas de importancia muy inferior a la que ahora han alcanzado, y carecen de sentido en la actualidad. El aumento de competencias de las CCAA del 143 aconseja incluso estas reformas, porque de lo contrario se acabará produciendo un desequilibrio entre la capacidad de control del Parlamento y la actividad del Gobierno y de la Administración.

Si tal proceso de reforma estatutaria avanza, convendría tener en cuenta que la regulación del procedimiento de reforma de los Estatutos en el Congreso y en el Senado fueron introducidos, con premura para hacer frente a las reformas de 1994, por sendas normas interpretativas de las Mesas de ambas Cámaras, y si bien su contenido es razonable, no dejan de ser normativas precarias, desde el punto de vista de la importancia que la reforma de los Estatutos de Autonomía debe merecer a los Reglamentos parlamentarios. Desde otro enfoque, quizás fuera positivo que una reforma de varios Estatutos fuera precedida de algún tipo de pacto, de forma que evitara la imagen de una cascada de reformas sin la coherencia de conjunto que realmente tiene.

En todo caso, parece que las limitaciones institucionales derivadas de los Pactos de 1981 carecen hoy de sentido y por el contrario resulta conveniente en la actualidad moverse en una línea de fortalecimiento de los Parlamentos, que significará a su vez el reforzamiento de las instituciones autonómicas, aunque a corto plazo algún Gobierno pueda recelar de esta dinámica.

Un poco más complicada es la introducción de la disolución parlamentaria en los ordenamientos autonómicos. Actualmente existe en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Madrid. En la última, la duración de la nueva Asamblea no es de cuatro años sino hasta la fecha en que debiera haber acabado la Legislatura anterior.

Este año la institución ha sido incorporada en Aragón, por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno, con dos nuevos límites a la disolución: no podrá realizarse cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

A los escrúpulos que constan en la Exposición de Motivos de la ley gallega (especialmente por introducir la disolución por ley), la aragonesa incorpora nuevos argumentos, pero también recuerda que lo importante de la disolución anticipada no es tanto su ejercicio como el efecto que produce la amenaza de ejercerla, y resalta que los límites citados impedirán su abuso. Es muy posible que con estos perfiles la disolución se extienda a otras CCAA, pero algunos Estatutos la prohíben tácita o explícitamente. Dadas las dudas de constitucionalidad que provoca su introducción por ley, ¿no sería preferible incorporarla a los respectivos Estatutos en esas posibles reformas institucionales?

### ¿Hacia una nueva etapa de desarrollo del Estado autonómico?

Desde 1992 aproximadamente se viene avanzando en los problemas estructurales del Estado autonómico (Pactos para la ampliación competencial, progresos

de los trasposos, planteamiento de la corresponsabilidad fiscal, reforma del Senado, etc), y seguramente los cambios políticos de 1995 en las CCAA, y previsiblemente los que deriven de las elecciones generales de 1996, signifiquen un impulso notable a esas líneas de reformas. En esta situación, puede resultar útil una reflexión sobre los problemas estructurales y la fase de reforma en que se encuentran, por más que una exposición tan sucinta pueda resultar polémica.

### *Igualdad de nivel competencial y hecho diferencial*

Durante unos años ha existido confusión entre estos dos elementos, pero últimamente (especialmente a partir de la ampliación de competencias canalizada por los Pactos Autonómicos de 1992 y consolidada por la reforma de los Estatutos y del debate del Senado sobre el Estado autonómico en 1994) se abre paso la idea de que las CCAA deben tener las mismas competencias en las materias que implican servicios generales a los ciudadanos, y en cambio es legítima la diferencia en las competencias conectadas con los hechos diferenciales, es decir con las funciones que la Constitución y los Estatutos atribuyen sólo a algunas CCAA en torno a la lengua, la organización territorial, el derecho civil especial o foral, etc. Desarrollar esta línea requiere clarificar tanto las competencias generales como las correspondientes al hecho diferencial, aunque éste no se reduce, ni siempre consiste, en competencias.

En el primer punto, la única diferencia importante entre CCAA estriba en sanidad, porque la educación está asumida por todos los Estatutos, aunque el traspaso en los ciclos educativos reformados por la LOGSE se haya pospuesto hasta la culminación de la reforma. Las diferencias iniciales entre las listas de competencias de los arts. 148 y 149 CE han desaparecido, porque el 148 CE ha dejado de tener vigencia, justamente por aplicación de su número 2 y la reforma de los Estatutos de 1994, y —en lo fundamental— el límite para todas las CCAA son las competencias que corresponden al Estado en virtud del 149.1 CE.

Solventadas también algunas diferencias estatutarias poco razonables, como las de Galicia, queda la duda si persisten otras, bastante secundarias, derivadas de la redacción de los Estatutos (contratos públicos, régimen local, denominaciones de origen, y alguna del mismo tipo) que precisarían para su igualación nuevas Leyes Orgánicas de Transferencias o tales diferencias deben entenderse superadas en virtud de una interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución, que pondría en primer término la función de límite del art. 149.1 CE. En todo caso, se ha producido una evolución racional de la distribución competencial que nos equipara a las técnicas de los federalismos clásicos, donde el límite de las competencias de los Estados reside en las competencias atribuidas a la Federación por la propia Constitución.

Ciertamente, una segunda parte del problema consiste en la realización de todos los trasposos de servicios que derivan de esta igualación y en la previsión de una futura reforma estatutaria para la sanidad, dejada de momento fuera por las dificultades técnicas de su gestión y financiación. También cabe, como se ha señalado antes, una reforma institucional de algunos Estatutos.

Las competencias conectadas a los hechos diferenciales, tal como vienen reconocidos por la Constitución y los Estatutos (lengua, derecho civil, derechos históricos, Cabildos y Consejos insulares, etc.), y su posible reflejo en el Estado, precisan aún de una reflexión superior a la existente —como la propia definición del concepto de hecho diferencial— pero deben presentar ese elemento de conexión, de forma que cuanto se trate de la posible transferencia por Ley Orgánica del art. 150.2 CE sobre competencias que carecen de tal conexión (gestión de puertos y aeropuertos, por ejemplo) el criterio no debe ser el hecho diferencial sino la eficacia y racionalidad de la gestión del servicio, como ya se hizo por cierto en 1987 respecto a los trasportes por carretera y por cable.

### *Reforma de la financiación autonómica*

Algunas causas de fondo, no siempre explícitas, del actual debate sobre la financiación, se encuentran en la excesiva distancia existente entre las técnicas —y los resultados— del sistema de concierto y del sistema general, y dentro del último, en el desequilibrio entre la capacidad de gasto y la de ingreso de las CCAA. Para remediar este último problema, parece haber acuerdo en la conveniencia de avanzar hacia fórmulas de mayor corresponsabilidad fiscal.

La reforma de 1994, que supuso la cesión a las CCAA de un porcentaje del 15% del IRPF recaudado en cada una, a cambio de una disminución del porcentaje global de participación, no supuso un gran cambio, pero tuvo la virtud de romper la inercia del anterior sistema, demasiado apalancado en las transferencias. En abril 1995 finalizó la redacción del “libro blanco” de los expertos, que si bien contiene críticas compartibles y diversas propuestas, no ha sido capaz de proporcionar algunos datos fundamentales para encauzar un debate profundo sobre la reforma.

Efectivamente, nos faltan conocimientos fiables, o aceptados ampliamente, sobre el nivel de necesidades de cada CA y el saldo de las balanzas fiscales (diferencia entre los ingresos recaudados en las CCAA y los gastos realizados en las mismas) y sobre lo que significa la “garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” que exige el art. 158.1 CE. Esta ausencia de datos dificulta los planteamientos objetivos y conduce a la discusión sobre los instrumentos concretos de financiación (sin seguridad sobre sus resultados de conjunto) o bien a la negociación puramente política, de la que no es buen ejemplo la llamada “deuda histórica” de Andalucía y Extremadura, así como otros acuerdos políticos bilaterales que se han realizado en otras ocasiones.

El debate sobre los instrumentos concretos de reforma para aumentar la corresponsabilidad fiscal puede moverse en dos direcciones: aumento de la *participación en la recaudación* de uno o más tributos o *aumento de la competencia de las CCAA para gestionar/regular* algunos tributos. Ciertamente, pueden combinarse, por ejemplo, aumento en participación de IRPF (superando el 15%) y reconocimiento de capacidad normativa en los tributos cedidos, para movernos en líneas que ya tienen una base, e incluso se podría concentrar la participación en la recaudación y la capacidad normativa (determinación del tipo) sobre un tramo del IRPF.

La corrección de la decisión que se adopte depende también del grado de coordinación entre las haciendas estatal y autonómicas y de la consecución de un amplio consenso sobre los cambios. En esta situación, quizás resultara realista razonar no tanto sobre una gran reforma inmediata como sobre un programa escalonado de reformas, aplicando inmediatamente algunas mejoras (incremento de la participación en la recaudación del IRPF, transmisión de capacidad normativa sobre impuestos cedidos, por ejemplo), pero adoptando al mismo tiempo los medios (estudios necesarios, coordinación de las Haciendas, reforzamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera), para introducir más tarde las reformas más delicadas, con un calendario que podría culminar a medio plazo.

*La participación de las CCAA en la formación de las decisiones de la Unión Europea* puede considerarse bien encauzada, aunque precisa un desarrollo, sobre los tres ejes posibles: la actividad directa de las CCAA en Bruselas (a partir de la apertura de sedes iniciada este año, que quizás requiera en el futuro cierta colaboración entre CCAA), el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Europeos y la potenciación del Comité Europeo de las Regiones.

Son ciertamente instrumentos diversos, pero complementarios. El primero depende de cada CA, el segundo de las CCAA y del Estado y el tercero de las regiones y poderes locales europeos así como de las instituciones comunitarias. Aunque los tres están avanzando, a corto y medio plazo el principal instrumento es la Conferencia y por tanto su eje central de desarrollo es la mejora del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, en las que se basa la Conferencia para Asuntos Europeos y la concreción de las técnicas de relación y participación entre el Gobierno y las CCAA, que pueden llegar perfectamente a la presencia de representantes autonómicos en la delegación española, lo que resultaría muy significativo, pero sin olvidar que se puede alcanzar una eficacia superior en las formas concretas de comunicación mutua.

### *La reforma de la Administración central*

El volumen de traspasos de servicios del Estado a las CCAA realizados hasta ahora, y las reformas administrativas consiguientes, ha modificado de forma paulatina buena parte de la Administración central. En estos momentos parece que el volumen total de efectivos personales de las CCAA se mueve en torno a los 620.000 empleados por 600.000 de la Administración central (sin contar fuerzas de seguridad y fuerzas armadas), y los funcionarios autonómicos aún se incrementarían notablemente con los próximos traspasos de educación a las 10 CCAA que faltan, una vez finalizada la reforma de la LOGSE.

Pero con ésto no basta, y existe incluso un acuerdo amplio sobre la conveniencia de reformar y redimensionar (no sólo disminuir) la Administración central como consecuencia de la importancia adquirida por las Administraciones autonómicas y el cambio de funciones de aquélla, que pasa a ser, en muchos ámbitos, un centro de programación y coordinación, en tanto que la ejecución, o su mayor parte, corresponde a las CCAA.

Quizás algún sector tenga la tentación de pensar que la operación de reforma

corresponde a la nueva mayoría parlamentaria, ya que se ha distinguido por solicitarla durante los años pasados, pero ésta, como todas las reformas estructurales, debería realizarse mediante un amplio consenso, formado, lógicamente, en torno a las iniciativas gubernamentales.

Esa reforma pendiente requiere también un buen conocimiento de los problemas reales, porque es fácil ponerse de acuerdo en la supresión de los solapamientos administrativos y en la finalización de los trasposos pendientes, pero es más difícil acordar cuáles son unos y otros. Y una vez más, resulta difícil encuadrar el papel de los entes locales en el conjunto del sistema. Sin un consenso claro respecto a estos problemas y sus soluciones, la reforma puede quedar en algún gesto simbólico.

### *La reforma constitucional del Senado*

Como se recordará, la decisión de iniciar el estudio de la reforma de la Constitución para adecuar el Senado al Estado autonómico, se adoptó tras el histórico debate sobre el Estado de las Autonomías, de septiembre de 1994, en que intervinieron los Presidentes de las CCAA. La Ponencia se formó a finales de aquel año, integrando a los principales líderes de los diferentes Grupos del Senado y bajo la dirección del propio Presidente de la Cámara. Su trabajo ha tenido fundamentalmente dos fases, una primera de comparencias (miembros de la Ponencia Constituyente de 1977, Presidentes de CCAA y expertos), para lograr la máxima información sobre las distintas alternativas de la reforma, y una segunda, de debate en el interior de la Ponencia sobre las líneas que la reforma constitucional podría adoptar. Probablemente la disolución anticipada de las Cortes ha impedido llegar a conclusiones definitivas, pero se ha realizado un esfuerzo para alcanzar el consenso y, como mínimo, se han detectado los problemas principales.

Algunos puntos gozan de acuerdo, principalmente la necesidad de realizarla por consenso —no sólo del Senado sino de las demás instituciones constitucionales y de las CCAA— y casi existe acuerdo global también en las tres grandes funciones (participar decisivamente en la legislación del Estado que afecta a las CCAA, convertir al Senado en una instancia de diálogo permanente entre las CCAA y entre éstas y el Estado y servir de canal para la participación de las CCAA en los nombramientos que corresponden al Senado), aunque persistan diferencias de matiz que pueden pulirse en el mismo proceso de reforma. Las diferencias principales se encuentran en la composición de la futura Cámara y en reflejo que debe tener el hecho diferencial, pero también podrían encontrarse aproximaciones sustanciales sobre la base de que ambos elementos deben ser coherentes con las funciones que cumplirá un Senado autonómico.

### *La colaboración entre CCAA y entre éstas y el Estado*

No suele incluirse entre los principales problemas del Estado autonómico, pero nosotros lo consideramos fundamental, en el primer caso por su escasez y en el segundo por la casi ausencia de régimen jurídico.

Existen además algunos problemas muy polémicos de relación entre CCAA o entre algunas y el Estado (y siempre va a aparecer alguno semejante) que sólo pueden solventarse si se pueden plantear en instancias eficaces de diálogo y colaboración. Los trasvases de agua, que han tenido puntos conflictivos en las relaciones Aragón-Baleares y Castilla-La Mancha con Murcia y la Comunidad Valenciana, pero que alcanzan una dimensión muy superior (quejas de Portugal, propuestas de trasvase desde el Ródano, cuestionamiento general de la solidaridad) no pueden olvidarse una vez terminada una época de sequía. Casos como el denominado "turismo fiscal" de Navarra y País Vasco, originado por la diferencia de ordenamientos fiscales, que levantan quejas especialmente en las CCAA limítrofes. Las prioridades sobre infraestructuras, e incluso su realización, como el conflicto en torno a las Hoces de Cabriel, etc.

Estos y otros supuestos aconsejan recuperar la idea de la Conferencia de Presidentes, que tan buenos resultados produce en Alemania y Austria, pero también la mejora de todas las técnicas de relación y colaboración entre las diferentes instancias del Estado autonómico.

\* \* \*

Una gran parte de la construcción del Estado autonómico, desde 1982 hasta 1996, se ha realizado bajo Gobiernos socialistas (sin quitar ningún mérito a los gobiernos de la UCD), y todo parece indicar que entramos en una época diferente. Igual que lo hemos defendido en años anteriores, seguimos pensando que la consolidación del Estado autonómico requiere algunas grandes reformas, como las apuntadas, sin que sea suficiente el gobierno del día a día. Y también seguimos creyendo que esas grandes decisiones deben adoptarse por medio del consenso de los partidos y con la participación de todas las CCAA.