

## I. VALORACIÓN GENERAL

*Eliseo Aja*

Desde el punto de vista autonómico, 1996 ha sido un año intenso, por las elecciones generales y el cambio de Gobierno Central, por las reformas de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón, por el volumen de los traspasos de servicios realizados a casi todas las Comunidades Autónomas (CCAA) y también porque ha sido el primer año completo de los nuevos Gobiernos y Parlamentos autonómicos surgidos de las elecciones de 1995. Pero, sobre todo, por la reforma del sistema de financiación y las polémicas que ha generado; este debate ha presentado en algún momento una fuerte tensión.

Sin embargo, el funcionamiento general del Estado y de la mayoría de CCAA presenta rasgos de normalidad, con aspectos positivos, como el incremento de la colaboración y la disminución de los conflictos, otros más criticables, como el descuido en la técnica jurídica o la insuficiente institucionalización de las Conferencias Sectoriales, y otros, finalmente, esperanzadores, como el nuevo papel del Senado y su posible reforma constitucional.

Las crisis de algunos Gobiernos autonómicos (Navarra y Baleares), o las dificultades de otros, no dejan de ser un episodio en un panorama general de ampliación del autogobierno de todas las CCAA, como muestra el volumen creciente de recursos financieros y la variedad de políticas públicas emprendidas.

### **Elecciones generales, pactos parlamentarios y nuevo Gobierno**

Las elecciones para las Cortes Generales de marzo de 1996 tuvieron una alta participación de los 32,5 millones de electores (77,4%) y han destacado por significar la alternativa de gobierno del Partido Popular, tras trece años de gobiernos socialistas. Si recordamos los escaños obtenidos por las principales fuerzas políticas en el Congreso (PP, 156; PSOE, 141; IU, 21; CiU, 16; PNV, 5 y CC, 4), se entiende perfectamente el pacto parlamentario entre el PP y los partidos nacionalistas catalán, vasco y canario para la formación de un gobierno estable, aunque unos meses antes esta fórmula apenas fuera contemplada.

El cambio de mayoría parlamentaria y la formación del nuevo Gobierno Aznar suscitan inmediatamente, desde el punto de vista autonómico, algunas reflexiones: la correspondencia actual de las instituciones centrales con la mayoría de los Gobiernos autonómicos, las implicaciones del pacto entre el PP y los partidos nacionalistas, especialmente con CiU, y el significado más general de la alternancia del Gobierno central en la consolidación del Estado autonómico.

El mapa electoral ha cambiado sustancialmente entre mediados de los años

ochenta y mediados de los años noventa, y la variación se ha producido en los diferentes niveles institucionales, locales, autonómicos y centrales. Los resultados de 1996 responden al cambio sustancial de mayorías en las elecciones autonómicas (y locales) de 1995, que tienen ahora su consolidación. El nuevo Gobierno central coincide con la orientación política de la mayoría de CCAA, lo que facilita la solución a ciertos problemas de relación difícil en el periodo anterior y, crea en cambio otros. En CCAA como Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Cantabria o Murcia se aprecia el apaciguamiento de conflictos y un nuevo clima de sintonía y fluidez con el nuevo Gobierno. Se recupera, pues, como en los años ochenta tuvo el PSOE, el gobierno homogéneo, ahora del PP, en los tres niveles del poder político, el local, el autonómico y el central. Han aparecido, en cambio, nuevos problemas en la relación con Extremadura y Andalucía, lo que muestra que la orientación política predomina en algunos casos sobre el carácter institucional de las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En el Estado autonómico, como en todos los Estados compuestos, las elecciones generales siempre tienen trascendencia para las CCAA, pero en este caso lo poseen de manera especial porque el pacto parlamentario del PP con CiU, PNV y CC comporta medidas de reforma del sistema autonómico, como la reforma de la financiación o de la administración periférica, o la ampliación de algunas transferencias. Al margen de las opiniones sobre cada una de estas reformas autonómicas, el pacto ha favorecido la relación entre culturas políticas muy alejadas en los años anteriores, y aunque la participación de los partidos nacionalistas en el programa del Gobierno no implica, en sí mismo, la solución a los problemas estructurales del Estado autonómico (conviene no olvidar la distinción entre Gobierno y Estado), sí configura pautas de relación que favorecen el diálogo para conseguirlo.

Sin embargo, algunas fuerzas políticas y algunos medios de comunicación, sólo han visto el acuerdo entre el PP y los partidos nacionalistas como un pacto de intereses en favor de algunas CCAA, sin atender que la posición de los partidos nacionalistas deriva del propio sistema constitucional de autonomía, y que su presencia debe contar, previsiblemente en un largo futuro, como un factor de las mayorías parlamentarias y de gobierno.

Si la alternancia en el gobierno es positiva en sí misma, en nuestro Estado autonómico —configurado progresivamente durante estos años— presenta una ventaja adicional, al poner a prueba el desarrollo estructural autonómico realizado hasta ahora. El cambio de orientación política puede favorecer la consolidación de todas las líneas positivas y desechar las menos adecuadas, creando en la práctica un nuevo consenso sobre el modelo de Estado. La experiencia de gobierno del PSOE debiera facilitar el asentamiento de las novedades positivas que introduzca la nueva mayoría.

### **La reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón y el proceso de reforma estatutaria en las demás Comunidades del 143 CE**

Las reformas de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón, aprobadas en 1996, adquieren gran significado, tanto para las respectivas CCAA, como

para el conjunto del Estado autonómico, porque marcan una línea de práctica consolidación institucional y competencial. Aún respondiendo a situaciones diversas (Canarias no había ampliado sus competencias según la dinámica de los Pactos Autonómicos de 1992, y su condición de archipiélago y su régimen económico-fiscal presentan caracteres específicos), ambas reformas tienen bastantes puntos en común: se aprueban por amplias mayorías (con algún punto de enfrentamiento, como en el sistema electoral de Canarias y en el concierto económico en Aragón), aumentan el sentido político-ideológico de la autonomía (la calificación como nacionalidad), amplían las competencias prácticamente al nivel máximo que permite la Constitución y refuerzan sus sistemas parlamentarios, eliminando las limitaciones institucionales que provenían de la primera redacción de los Estatutos (sesiones parlamentarias, dietas para los parlamentarios, etc), incorporando la cuestión de confianza, y en Aragón, también la disolución anticipada del Parlamento.

Otros puntos de las reformas son específicos de cada Estatuto, y pueden verse con detalle en los comentarios de las respectivas CCAA, pero en ambos casos la reforma responde a una voluntad largamente expresada por las fuerzas políticas de las dos Comunidades, y mejoran sustancialmente sus Estatutos de Autonomía, marcando la línea a seguir por los demás proyectos de reforma.

Efectivamente, el nuevo Gobierno ofreció enseguida al PSOE la realización de un nuevo Pacto autonómico, que propiciara una reforma de la mayoría de Estatutos con cierta homogeneidad, como la impulsada por Pactos de 1992, y el Ministro Rajoy explicó su contenido en la primera comparecencia ante la Comisión General de las CCAA del Senado. La propuesta del Gobierno incluía la eliminación de las limitaciones institucionales, el respeto de ciertos criterios generales para el sistema electoral y para la relación Parlamento-Gobierno (cauteladas de la moción de censura y de la disolución anticipada), ampliación de competencias (sanidad; ordenación del crédito, banca y seguros; posible gestión de algunos puertos y aeropuertos de interés general; carácter exclusivo del Comercio interior y de las denominaciones de origen) y la introducción de exigencias diferenciadas para los procedimientos de reforma de los Estatutos.

Todos estos criterios parecen muy adecuados a la fase actual de desarrollo del Estado autonómico, y siguen la filosofía de los Pactos de 1992 (evitar diferenciaciones estatutarias cuando carecen de sentido), pero fueron rechazados por el partido socialista por no incluir también la reforma de la financiación.

Pese a la falta de acuerdo, parece que casi todas las CCAA del 143 CE seguirán un proceso de reforma estatutaria muy semejante al propuesto por el Gobierno, porque así lo están decidiendo sus Asambleas. En los últimos meses, la mayoría de Parlamentos autonómicos han iniciado la reforma de sus Estatutos. Castilla-La Mancha ya lo ha aprobado, por unanimidad, y lo ha hecho en la línea señalada. Elimina las limitaciones institucionales, introduce la disolución parlamentaria, crea reservas reforzadas de ley y modifica las listas competenciales, extendiendo las exclusivas y las ejecutivas. Prevé la adscripción a la Junta de una unidad de Policía Nacional, por convenio.

En Asturias están avanzadas las negociaciones entre las fuerzas parlamenta-

rias para realizar la reforma en 1997, aunque persistan diferencias sobre el tratamiento del bable. En Cantabria las «bases» aprobadas para la reforma incluyen la disolución anticipada y la ampliación de competencias hasta las exclusivas del Estado. En Castilla y León, se ha dado encargo a la Comisión Permanente del Estatuto para elaborar un texto admitido por los diferentes Grupos parlamentarios. También en la Comunidad Valenciana se ha creado una Comisión parlamentaria para el estudio de una reforma del Estatuto. En La Rioja se ha formado una Ponencia parlamentaria para estudiar la reforma. En Madrid, a propuesta del Presidente, se ha aprobado una resolución en igual sentido por todos los Grupos parlamentarios. También en Murcia existe una moción aprobada por unanimidad para formar una Ponencia que estudie la reforma. En Extremadura, la Junta ha abierto un debate que propicie la reforma del Estatuto.

Por tanto, da la impresión de que la reforma de los Estatutos se realizará a medio plazo, por todas las fuerzas políticas de las CCAA, con objetivos muy semejantes, y sin excesivos problemas. No debe serlo la introducción de la disolución parlamentaria porque ya existe por ley en muchas CCAA (País Vasco, Cataluña, Galicia, Madrid y Castilla y León), además de Aragón y es preferible que se realice por reconocimiento estatutario, ya que modifica las relaciones entre las principales instituciones. El único problema podría venir de una pretensión nominalista de ampliación competencial, como sería calificar como exclusivas competencias que son compartidas, cuando las categorías competenciales se encuentran ya definidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

### La reforma del sistema de financiación de las CCAA

En la mayoría de Estados compuestos, la financiación es objeto de revisión periódica, bien sea para ajustar los mecanismos de financiación a los cambios de la estructura económica, bien para hacer frente a nuevas necesidades de gasto o bien para corregir las distorsiones sobrevenidas. Estas revisiones parecen aún más necesarias en España, por las diferencias regionales existentes en los servicios públicos al inicio de la democracia, por la construcción progresiva del Estado autonómico (nuevas competencias y traspasos, complejidad creciente de las administraciones de las CCAA) y por la técnica deficiente de los primeros sistemas de financiación, excesivamente vinculados al coste de los traspasos, incluso tras las reformas de 1986 y 1992. Como es sabido, los ingresos proporcionados por los impuestos recaudados por las CCAA son escasos (más cuanto mayor es el nivel competencial) y la mayor parte de los gastos autonómicos se afrontan con las transferencias del Estado, de forma que la mayoría de los análisis elaborados estos años reconocen la escasa capacidad de ingreso de las CCAA en comparación con su autonomía del gasto, los criterios distorsionados (poco ajustados a la población), que perjudicaban claramente a algunas CCAA, y, en general, una excesiva dependencia de las CCAA respecto a las transferencias del Estado, que también repercutía en la escasa corresponsabilidad de las CCAA sobre los ingresos, al fin y al cabo, garantizados por el Estado.

Esta valoración guió la reforma de 1993 que, para comprometer a las CCAA

en el futuro de los ingresos, les cedió el 15% de la cuota líquida del IRPF recaudado en su territorio. Aunque resultaba una medida insuficiente, desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal, significaba un primer paso en la búsqueda de un equilibrio entre la autonomía de gasto y de ingresos de las CCAA. En las negociaciones para alcanzar el acuerdo anterior —al que se opusieron especialmente Galicia y Extremadura, por considerar que la elasticidad del IRPF perjudicaba a las CCAA con menos recursos económicos y que la división en tramos del impuesto implicaba una ruptura de la unidad fiscal— se acordó también la formación de una Comisión de Expertos que elaborara un Libro Blanco sobre la financiación autonómica; éste, finalizado dos años después, insistía en la conveniencia de profundizar en la vía de la corresponsabilidad fiscal.

El año pasado, coincidiendo con el final del período de financiación, tuvieron lugar las elecciones generales y, tras ellas, se incluyó en el pacto de Gobierno entre el PP y CiU el compromiso de reformar el modelo de financiación para el próximo quinquenio 1997-2001, en la línea acentuar el principio de corresponsabilidad fiscal: conversión del IRPF en impuesto compartido, con la cesión a las CCAA de un tramo máximo del 30% del rendimiento del impuesto, incluyendo su regulación, y reconocimiento de la capacidad normativa de las CCAA en los impuestos cedidos, sobre los que hasta ahora sólo tenían la gestión. Esta parte del pacto dio pie a una viva polémica en la que varias CCAA criticaron los efectos negativos que tendría para las CCAA menos desarrolladas y la disminución que supondría de la solidaridad. El PSOE criticó el peligro de ruptura de la unidad fiscal y en algunas CCAA, como Galicia o Cantabria, se produjeron pronunciamientos parlamentarios contrarios a la reforma, aunque la oposición más fuerte tuvo lugar en Extremadura, con la solicitud incluso de realizar un referéndum entre la población. En noviembre se sometió el proyecto al Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se opusieron los Gobiernos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, y posteriormente se aprobó por las Cortes mediante la reforma de la LOFCA, de la Ley de Cesión de Tributos, y por varios preceptos (arts. 82-88) de la Ley de Presupuestos para 1997.

La mayor novedad se encuentra en la cesión a cada CA de una *participación en el IRPF* correspondiente a los residentes en su territorio del 30% como máximo, que se entiende como tributo cedido, con capacidad normativa y fijación de las deducciones, que viene a sustituir a las transferencias que cada CA recibía del Estado. Pero el 30% sólo se alcanzará cuando la CA tenga traspasada la educación no universitaria, lo que significa para la mayoría un período transitorio de dos años en el 15% del IRPF, en tanto no reciba el traspaso en educación. Esta cesión supone que la capacidad recaudatoria y su progresividad se distribuyen entre el Estado y las CCAA, mediante la reducción del actual IRPF —para atribuir a las CCAA una parte de su capacidad recaudatoria— con capacidad normativa, fijando la tarifa autonómica, que puede afectar al mínimo exento, al número de tramos y a los tipos aplicables, así como las deducciones.

La reforma de los tributos cedidos (Patrimonio, Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, Sucesiones y donaciones y Juego) supone la asunción de capacidad normativa por las CCAA, tras una regulación precisa de los puntos de conexión para evitar tanto la ausencia de imposición como la doble

imposición. Se crea un órgano, la Junta Arbitral, para resolver los posibles conflictos entre CCAA causados por la aplicación de los puntos de conexión.

Además se reconoce la participación de las CCAA en la Agencia Estatal de Administración Tributaria a través de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria. Aunque la participación ya estaba prevista en la reforma anterior, ahora existe un incentivo superior para la participación autonómica, porque los resultados de la gestión tributaria repercutirán sobre su financiación. Por otra parte, se prevé el desarrollo de un sistema de nivelación de los servicios esenciales en todas las CCAA (158.1 CE), que también se incluyó en la reforma anterior sin que se llegara a realizar, y un fondo de garantía para asegurar que ninguna Comunidad obtenga unos ingresos por debajo del 90% de la media de las demás.

El principal cambio consiste, por tanto, en la incorporación de un nuevo recurso que inicialmente compensa lo que dejan de recibir las CCAA por transferencias, pero que a diferencia de aquellas conduce a que en el futuro el nivel de ingresos dependa del comportamiento de las propias CCAA, estimulando por tanto la corresponsabilidad fiscal, es decir, la contención de los gastos de cada CA respecto a sus ingresos y la conciencia ciudadana de que sus contribuciones financian al conjunto de los poderes públicos y no sólo al «Estado». El cambio principal es sustituir transferencia por recursos propios.

La reforma es importante y presenta, lógicamente, aspectos positivos y negativos, junto a algunos interrogantes, aunque sin duda varía la proporción de cada factor según quien sea el autor de la valoración. En los estudios monográficos (tercera parte de este volumen), se incluye un estudio de los profesores Jesús Ruiz-Huerta y Julio López Laborda, que analiza con detalle los principales aspectos del nuevo sistema de financiación. Aquí nos limitamos a recoger algunas ideas generales.

En primer lugar es necesario reconocer que se trata de una reforma importante, que aumenta la autonomía financiera autonómica, avanza en la corresponsabilidad fiscal y favorece la colaboración entre el Estado y las CCAA, realizada además sobre los impuestos más adecuados para su cesión a las CCAA. Pero no puede olvidarse que se ha realizado sin el consenso propio de una reforma tan importante, lo que puede acarrear consecuencias problemáticas.

Algunas CCAA han basado sus críticas en que la reforma era fruto del pacto parlamentario entre el PP y CiU y, por tanto, no existía margen de discusión para poder alcanzar el consenso. Sin olvidar que la reforma se aprueba por ley de Cortes, esta crítica puede tener un efecto futuro positivo si conduce a reflexionar sobre las insuficiencias actuales del Consejo de Política Fiscal y Financiera que no sólo es un mero órgano consultivo, sino que arrastra la estructura, funcionamiento y carácter de hace 15 años, cuando la mayoría de CCAA iniciaban su existencia. Si el sistema de financiación será, como parece lógico, objeto de reforma periódica valdría la pena pensar ya en instancias más capaces de favorecer el consenso. Para ilustrar este déficit basta pensar en la diferente situación que se hubiera producido de haber existido un Senado autonómico o un Consejo

de Política Fiscal decisivo: los términos de un pacto parlamentario en el Congreso, perfectamente legítimo, hubieran tenido que superar la decisión de un órgano representativo del conjunto de las CCAA, y el debate hubiera adquirido un perfil muy distinto.

Otra serie de críticas aluden a los posibles efectos negativos del nuevo sistema. La más importante consiste en atribuirle un aumento de la desigualdad económica entre CCAA. Las opiniones técnicas en este punto son divergentes, según las proyecciones que se realizan. En todo caso, debe recordarse que se garantiza que ninguna CA ingresará por debajo del 90% de la media del conjunto (vale la pena recordar que las diferencias del sistema anterior eran superiores, hasta el punto de que Murcia que ingresaba el 71% de la media). Tampoco parece que la desigualdad entre CCAA vayan a acentuarse por diferencias en los ingresos de IRPF, ya que en los próximos años el control de la inflación contendrá los aumentos del IRPF. Otra cosa es que la reforma se haya introducido sin haber resuelto previamente la nivelación de los servicios esenciales de todas las CCAA (que continúa siendo una de las tareas más importantes), pero no puede ignorarse que tal deficiencia se viene arrastrando desde el principio del Estado autonómico.

También se ha dicho que la reforma no contiene una configuración clara de los mecanismos de solidaridad, más allá del fondo de garantía, pero no es menos cierto que persisten los que había (fondos de desarrollo regional, fondos de cohesión), además de incrementarse el Fondo de Compensación Interterritorial. En todo caso, puede resultar positivo para racionalizar el debate examinar en concreto los actuales instrumentos de solidaridad y sus posibles deficiencias.

Tampoco resulta previsible, como se ha dicho, el surgimiento de una competencia desaforada entre las CCAA para atraer instalaciones de nuevas empresas. En realidad, las decisiones de las empresas dependen de otros muchos factores, más allá de la eventual ventaja que pueda suponer una diferencia de trato fiscal. Además una cierta competencia no tiene por qué resultar negativa. E incluso disminuye las críticas que generaba la potestad normativa de las Comunidades forales.

Por otra parte, se ha acusado a la reforma de romper la unidad del sistema fiscal por la cesión de competencias normativas, pero debe tenerse en cuenta que se mantiene armonizado lo esencial de cada tributo. En este caso, la cesión de competencia normativa tributaria se encuadra en un conjunto de cautelas (progresividad del tributo, tope de la cuota no inferior ni superior al 20% del que resultaría de aplicar la tarifa complementaria, y otras), que mantienen la unidad básica del sistema tributario.

En la nueva regulación se contienen, sin embargo, algunos interrogantes. Unos derivan de la indeterminación y generalidad de algunos criterios dirigidos a mantener la armonía del sistema. Otros surgen de la regla, seguida hasta ahora, de que las CCAA que no aceptan la reforma continúan con el sistema anterior. Ni esto parece posible, en sentido estricto, tras la minoración de los recursos del Estado originada por la cesión del IRPF, ni tampoco parece necesario considerar vigente en este ámbito el principio dispositivo.

Por último, queda una serie de cuestiones, más discutibles, y que han sido planteadas en torno a la posible inconstitucionalidad de la reforma, como la posible vulneración de las fuentes del derecho por realizarse una transferencia de potestades sin seguir la vía adecuada (150 CE), los efectos extraterritoriales (fiscales) de la actividad de las CCAA y la violación del principio de publicidad de las normas (9.3 CE), en cuanto los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, no publicados, no hayan sido recogidos íntegramente por las leyes reformadoras.

Más que seguir con una análisis exhaustivo, que requeriría un tiempo y un espacio mayores, podemos cerrar este apartado pensando que existen suficientes elementos indeterminados aún para que un acuerdo general resulte viable, especialmente en la vía de reformas estructurales, como la modificación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado en la época de las Pre-autonomías y totalmente inadecuado en la actualidad. También podría abrirse el debate sobre las reglas de atribución de los fondos estructurales y de los fondos de cohesión, que carecen de una regulación general adecuada, igual que podría abordarse, realmente, la igualación de los servicios esenciales prevista en el art. 158 de la Constitución. En resumen, el consenso que todos dicen desear, podría ser posible sin retocar lo ya decidido, llevando más allá la reforma, para que los nuevos elementos compensen los ya pactados.

### Consolidación de la influencia autonómica en la normativa estatal

En los últimos años venimos señalando la influencia del sistema autonómico en las leyes y reglamentos del Estado, cuando regulan materias en que concurren también competencias autonómicas. El significado de esta tendencia, característica de los sistemas federales europeos, merece ser subrayado en un año en que se produce un cambio de mayoría parlamentaria y de Gobierno, que parece significar una orientación política muy distinta. La diferencia entre legislaturas se puede encontrar en el contenido de las normas, como simboliza el conjunto de medidas liberalizadoras de la economía, aprobadas por el nuevo Gobierno mediante varios Decretos-ley iniciales, pero en cambio se mantiene el carácter autonómico de muchas leyes y reglamentos estatales. Frente a la explicación tradicional que conecta las normas de cada instancia con sus competencias, vale la pena señalar que muchas normas del Estado, dictadas dentro de sus competencias, contienen regulaciones que involucran a las CCAA.

Así, tanto las leyes últimas del periodo de mayoría socialista (ordenación del comercio minorista, protección del menor, asistencia jurídica gratuita), como los primeros Decretos-ley del nuevo Gobierno (suelo edificable, colegios profesionales), regulan sectores sobre los que tienen competencias importantes las CCAA. Estos rasgos quedan confirmados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, lo que aún resulta más significativo, porque podría pensarse que en las normas gubernamentales predominaría el ejercicio de competencias exclusivas del Estado; pero no sucede así, en parte por el alto número de reglamentos que poseen carácter básico, cumpliendo los requisitos que les exige la jurisprudencia constitucional, en parte, porque la eficacia de las normas esta-

tales aconseja la participación de las CCAA más allá de sus competencias. Un repaso atento a los reglamentos del Estado en 1996 permite ver, al margen de su contenido concreto, el carácter de "dependencia" respecto a los problemas autonómicos.

Una tendencia semejante se observa en la creciente influencia de los reglamentos y directivas comunitarias en la producción normativa del Estado, incluso cuando, como ahora sucede, las Comunidades Europeas se esfuerzan por limitar el volumen de sus normas, como ha sucedido en 1996. Este año se mantiene el número y la importancia de los reglamentos dictados en ejecución de directivas europeas, destacando los aprobados en el ámbito de la sanidad (productos sanitarios, dispensación de especialidades farmacéuticas, vigilancia epidemiológica, etc.), así como el carácter básico que revisten muchos de ellos.

Pero la influencia del sistema autonómico en la normativa estatal va más lejos, porque se están logrando unas relaciones de colaboración que inicialmente habían resultado de muy difícil establecimiento. Es el caso de la red nacional de vigilancia epidemiológica y del sistema de información en materia de productos a disposición del consumidor, en cuanto a la información mutua; la colaboración aparece como participación en la distribución de ayudas de fondos europeos (inversiones forestales en explotaciones agrarias, diversificación de la actividad económica en el medio rural, etc); también la aprobación de Planes o Programas da pie a la intervención de las CCAA, como sucede en el abandono voluntario de la producción lechera, la erradicación de enfermedades de los animales o, muy especialmente, en la gestión del Plan de competitividad del turismo español, 1996-99. Incluso se acepta que algunas normas del gobierno central impongan ciertas cargas a las CCAA, como sucede en extranjería (protección de menores) o en materia penitenciaria (servicios de sanidad). Más aún, el Estado asume que resulta positiva la intervención de las CCAA en sus competencias exclusivas, como muestra la participación de las CCAA en el Instituto de Comercio Exterior, y en el Consejo Consultivo de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional.

Esta fuera de duda que la colaboración Estado-CCAA resulta fundamental para el ejercicio eficaz de las competencias de ambas instancias, pero la novedad se encuentra en que ambos comienzan a reconocerlo y a organizarlo. Ni siquiera en el ámbito particular de cada instancia, Estado o Comunidad Autónoma, es posible legislar y gobernar sin tener en cuenta la colaboración de la otra instancia.

Entre las diversas normas de este tipo cabe destacar dos en particular, que se estudian con detalle en otros apartados: la territorialización de todas las subvenciones del Estado que corresponden a competencias autonómicas y la creación del Consejero para Asuntos Autonómicos en las Comunidades Europeas. También hay que señalar la tramitación de la LOFAGE, que producirá el año próximo una reforma importante de la administración periférica del Estado.

La territorialización de las subvenciones del Estado que correspondan a competencias autonómicas ha sido exigida por sucesivas Sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente a partir de la STC 13/1992, y se había ido introduciendo progresivamente en las Leyes de Presupuestos, pero ahora se da un

paso más al modificar el art. 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria por medio del art. 136 de la Ley 13/1996.

Este precepto establece que los créditos presupuestarios para la realización de planes y programas conjuntos, correspondientes a competencias de las CCAA, se consignarán en los apartados correspondientes a transferencias a las CCAA, y establece a continuación varias reglas de gestión para cuando no sea posible la territorialización del crédito en el Presupuesto (la correspondiente Conferencia Sectorial acordará los criterios de distribución), cuando las propias CCAA aporten recursos propios a los planes o programas (la colaboración se articulará mediante convenio), o cuando convenga realizar reservas de crédito no distribuido para cubrir necesidades imprevistas. El artículo termina contemplando las reglas para hacer efectivos los créditos y gestionar los remanentes. Se trata realmente de una norma importante, que profundiza el carácter autonómico del Estado e impulsa al mismo tiempo la colaboración, de acuerdo con la mejor doctrina del Tribunal Constitucional.

La participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado como miembro de las Comunidades Europeas es un problema que se arrastra prácticamente desde el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea, que fue resaltado por las reformas constitucionales de Alemania y Austria tras el Tratado de Maastricht y que hasta el momento se viene resolviendo en España a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. El nuevo Gobierno ha enviado a las Cortes un proyecto de ley, que se encuentra en tramitación, para elevar el rango de la norma que rige la Conferencia y establecer los aspectos principales de su composición y funcionamiento. Pero uno de los aspectos destacados que debe articularse es la comunicación eficaz entre las CCAA y los miembros del Gobierno central que representen a España, en cada momento, en los órganos comunitarios. A ello responde el Real Decreto 2105/1996, creando un Consejero en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, cuya función es canalizar la información de ésta hacia las CCAA. Sin duda la creación de esta figura supone un paso adelante para mejorar las relaciones entre las CCAA y el Estado ante la Unión Europea, en cuanto resulta útil un interlocutor único y especializado, pero se está lejos aún de agotar las posibilidades de participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal de cara a la Unión Europea.

### Los traspasos de servicios, la conflictividad y los convenios

Durante 1996 se ha realizado numerosos e *importantes traspasos a las CCAA*, tanto a las del 143 CE —en cumplimiento de la reforma de los Estatutos de 1994— como a las CCAA del 151 CE, profundizando la interpretación del bloque de constitucionalidad. Baste señalar que entre las 17 CCAA sólo Asturias, Extremadura, Murcia y Navarra dejaron de recibir traspasos, en algunos casos por diferencias en las valoraciones (Asturias en trabajo), pero en otras porque todos están concluidos, a la espera de la transferencia en educación no universitaria (Murcia).

Los traspasos más importantes a la CCAA del 143 CE se han producido en materia de Universidades, servicios sociales y agricultura. En Cantabria han sido particularmente numerosos (Universidades, INSS, menores; casinos, juegos y apuestas; ampliación en agricultura; trabajo; industria...) por el retraso que llevaba en la asunción de servicios. En las CCAA del 151 CE destacan los traspasos ampliando medios de la Administración de Justicia, Instituto Social de la Marina, y también ampliación de educación y agricultura, entre otros. La importancia, por ejemplo para Galicia, del traspaso de funcionarios y recursos financieros se refleja fácilmente señalando que solo Justicia e Instituto Social de la Marina han significado 3.000 funcionarios más y 11.000 millones de incremento presupuestario. Especial significado cualitativo posee el traspaso realizado al País Vasco en materia de formación continua y el aumento de la policía autonómica en Cataluña.

La *conflictividad* entre el Estado y las CCAA se mantiene en la tendencia al descenso de los últimos años, ligeramente alterada el año pasado. Frente a los 27 conflictos de 1995, este año se han presentado 17, incluyendo conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad contra leyes por motivos competenciales. Las leyes son causa principal de la litigiosidad, porque han sido 12 las impugnadas por la vía del recurso. De los 17 conflictos, 14 han sido iniciados por las CCAA y por tanto, sólo 3 por el Gobierno central. Siguen presentándose igualmente cuestiones de inconstitucionalidad que encierran en la práctica un contencioso materialmente semejante al conflicto de competencias.

En la jurisdicción contencioso-administrativa destacan los tres recursos planteados por Cantabria, ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra las normas de las Diputaciones Forales que modificaban el impuesto de sociedades. Los mismos recursos han sido presentados por Castilla y León y también por La Rioja, que ha acudido al Tribunal Supremo tras la decisión contraria del TSJ del País Vasco. Por otra parte, una Sentencia del Tribunal Supremo ha anulado un trasvase Tajo-Segura, realizado en 1994, porque los recursos hídricos no eran excedentarios, como exige la norma que los regula.

El número de *convenios entre el Estado y las CCAA* ha vuelto a aumentar notablemente, como cada año en el último lustro (389 este año frente a 314 el pasado). Pero, en realidad, 34 convenios se repiten en muchas CCAA de forma prácticamente idéntica, y éstos suponen el 88% de los convenios suscritos, de manera que su realización bilateral oculta en realidad su generalización. Quizás fuera preferible, en estos casos, acudir a la técnica del convenio de Conferencia Sectorial prevista en la Ley 30/1992. Se mantiene la diferencia de la actividad convencional por CCAA (la más alta en Cataluña, Madrid y Aragón y la menor en Canarias, La Rioja, Cantabria, Navarra y el País Vasco), pero en las dos últimas, tradicionalmente poco suscriptoras, seguramente por su sistema de financiación, ha aumentado el número de convenios realizados.

Continúa también la diversidad de materias sobre las que se firman los convenios, aunque al mismo tiempo se reproducen significativamente, año tras año, algunas, que aparecen ya como especialmente aptas para la intervención de esta técnica jurídica. En cambio se ha disparado la trascendencia financiera del conjunto de los convenios que si movían ya cantidades importantes (300.000 millo-

nes el año pasado) ha pasado a multiplicarse por cinco, aunque debe puntualizarse que este año se inscriben las previsiones plurianuales de algunos planes nacionales importantes, especialmente sobre aguas residuales, descontaminación de suelos, residuos y vivienda.

La importancia enorme que están adquiriendo los convenios como instrumento de colaboración en el Estado autonómico, especialmente en los últimos años, así como las deficiencias de su régimen jurídico, han aconsejado dedicar un tema monográfico a su estudio, que ha realizado el profesor Enoch Albertí.

Auténtica novedad significa la firma de 4 *convenios horizontales, entre CCAA*, dada la tradicional ausencia de esta técnica en España, cuando en todos los Estados compuestos de Europa es una de las más utilizadas. El convenio entre Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla y León, para la extinción de incendios forestales; entre el País Vasco y La Rioja, sobre trasplantes renales, al que se acabó incorporando el Ministerio de Sanidad; entre el País Vasco y Navarra, para la captación en este territorio de la televisión vasca y finalmente el discutido acuerdo de cooperación entre el País Vasco y Navarra, para establecer un marco permanente de colaboración, presentan desigual fortuna (retirado el último, suspendido de facto el penúltimo), pero anuncian el inicio de un interés por la colaboración horizontal que puede resultar muy positivo, no sólo para las CCAA implicadas sino para el conjunto del sistema. En este sentido, las cláusulas introducidas en los dos primeros convenios (más susceptibles de generalización a otros muchos sectores necesitados de colaboración), pueden suponer el inicio de un régimen jurídico realista de los convenios, al margen de las previsiones limitativas del art. 145.2 de la Constitución, que algún día habrá que revisar.

La mejora de la colaboración se observa también en *relaciones informales*, como los contactos —en marco del convenio “Arco del Mediterráneo”— entre los Presidentes de Murcia y la Comunidad Valenciana para armonizar posturas respecto a la Administración central en relación con la construcción de autovías que comunican a ambas CCAA, la aprobación de Plan Hidrológico y la llegada del tren de alta velocidad. También ambas, más Baleares, firmaron un protocolo sobre promoción conjunta del turismo. Además se ha realizado un acuerdo entre el País Vasco, La Rioja y Navarra para adquirir en otras CCAA derechos de plantación de viñas y para gestionar coordinadamente la denominación de origen calificada Rioja.

Esta finalidad de concertar las posiciones de las CCAA antes de negociar con el Estado central es una de las técnicas seguidas de forma sistemática por los *Länder* de Alemania y Austria y, lógicamente, podría extenderse en España a múltiples cuestiones. Se trata de un instrumento perfectamente legítimo, que tanto sirve para potenciar los intereses de las CCAA afectadas, como para frenar la intervención del Estado en campos requeridos de un tratamiento común, que si no es acordado por las Comunidades acabará siendo invadido por el Estado. Es conocida la posición del Tribunal Constitucional, absolutamente favorable al aumento de la colaboración entre CCAA, y vale la pena señalar, una vez más, la contundencia de sus pronunciamientos este año (STC 132/1996), al requerir un mayor grado de entendimiento entre las CCAA para resolver los problemas comunes.

## Cambios en los Parlamentos y Gobiernos de las CCAA

Las elecciones realizadas en Andalucía, en marzo de 1996, representan el rechazo del electorado a la pinza del PP y de IU sobre el anterior Gobierno y a su pretensión de gobernar desde el Parlamento. Tras dos años de bloqueo sistemático del gobierno por la oposición parlamentaria y ante la imposibilidad de aprobar el Presupuesto, por segundo año consecutivo, el Presidente andaluz disolvió el Parlamento y convocó elecciones. El electorado se pronunció con claridad: el PP perdió 1 escaño (cuando estaba subiendo en toda España) e IU resultó fuertemente castigada, con la pérdida del 5% de los votos y de 7 diputados. Sin duda, la expresión del electorado andaluz constituye una buena lección para otras CCAA que se encuentran en tesituras parecidas. El nuevo gobierno andaluz, socialista en coalición con el Partido Andalucista, ha restablecido el equilibrio institucional, con la aprobación del Presupuesto y la modificación de las leyes que cercenaban la potestad ejecutiva.

En Cataluña ha tenido lugar una nueva investidura del Sr. Jordi Pujol, como consecuencia de las elecciones de noviembre de 1995; el nuevo Gobierno formado en enero de 1996 presentaba pocas novedades y tuvo un reajuste en junio. La mayoría simple que posee CiU en el Parlamento catalán ha dado nuevas posibilidades al Parlamento en su función de control, aunque la estabilidad gubernamental esta garantizada por la heterogeneidad de la oposición, con más motivos después del acuerdo parlamentario entre CiU y el PP en las Cortes Generales. Algunos problemas surgidos entre los dos partidos de la coalición, Convergencia y Unió, han carecido de reflejo institucional.

En Canarias el gobierno ha experimentado una remodelación por la entrada del PP, que ya venía proporcionándole apoyo parlamentario. También se ha realizado una remodelación del Gobierno en Castilla-La Mancha, pero sin cambios de orientación política, fundiendo en una superconsejería las anteriores de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas.

Navarra y Baleares han sido las CCAA con mayores movimientos gubernamentales. En Navarra la crisis tuvo lugar por la dimisión del Presidente Javier Otano, al aparecer una cuenta bancaria en Suiza a su nombre, colmando el síndrome de corrupciones que han padecido los socialistas de esta CA. La elección del nuevo Presidente ha resultado trabajosa y lenta (tres meses), tanto por el sistema de partidos de Navarra, en sí mismo difícil para formar mayorías, como por los largos plazos del sistema de investidura. Finalmente, el Sr. Sanz ha formado un gobierno integrado únicamente por la Unión del Pueblo Navarro, que cuenta con el apoyo de 17 parlamentarios sobre un total de cuarenta miembros de la Asamblea. En las Islas Baleares, el Presidente Sr. Soler dimitió por la oposición que encontró en su propio Grupo Parlamentario, del PP, y fue sustituido por el Sr. Matas, hasta entonces Consejero de Economía y Hacienda.

Asturias, Cantabria y Extremadura, sin cambios parlamentarios, presentan una situación de Gobierno minoritario que suscita alguna reflexión. En Asturias, el empate de fuerzas entre el Gobierno y la oposición, depende del voto errático de un sólo diputado tránsfuga, que se ha permitido facilitar al Gobierno la aprobación de la Ley de Presupuestos para votar a continuación a favor de todas las

enmiendas de la oposición. En Cantabria, la situación de minoría del Gobierno propicia una aceleración de la actividad parlamentaria, que pretende ser controlada por el Presidente ofreciendo a la oposición un «pacto de estabilidad y colaboración». En Extremadura, la creación de una Comisión parlamentaria para la distribución de viviendas, parece ir en una línea que recuerda la experiencia de Andalucía.

La existencia en éstas y otras CCAA, como Navarra o Cataluña, de Gobiernos que carecen de mayoría absoluta no debería resultar extraña. Es una situación habitual en Europa, tanto a nivel estatal como de Länder o Cantones, porque no es frecuente en sistemas electorales proporcionales que un partido obtenga la mayoría de los escaños. Si tuviéramos una larga tradición democrática y se asumiera así, difícilmente aparecerían estrategias de la oposición de acoso y derribo sobre el Gobierno, porque cualquier fuerza política puede encontrarse obligada a formar un gobierno minoritario en una u otra CA, y porque quizás el electorado sancione a los partidos que impiden un gobierno eficaz.

A la brevedad de la experiencia que poseemos se añade la inexistencia de medios de arbitraje para solucionar la conflictividad entre instituciones autonómicas (los Länder alemanes poseen Tribunal Constitucional al que acudir si una ley invade las potestades ejecutivas), de modo que la solución a estas situaciones sólo podrá encauzarse por vías políticas. La progresiva extensión de la disolución parlamentaria en las CCAA puede ser un remedio drástico, pero a veces las nuevas elecciones tampoco producen mayorías claras y, no se puede estar recurriendo constantemente a la disolución y las elecciones.

La solución política puede seguir otros derroteros, buscando pactos, bien entre los partidos de la CA o bien entre las direcciones nacionales de los mismos. Las posibilidades son varias y todas admiten diversos matices. Gobierno de coalición, pacto de legislatura, «políticas de concertación» concretas y apoyo parlamentario, oposición respetuosa y, en último extremo, gobiernos de «gran coalición» entre los dos partidos principales, que aseguren la gobernabilidad en la CA hasta las siguientes elecciones. Si los partidos autonómicos no son capaces de alcanzar cualquiera de estas fórmulas de gobernabilidad, las direcciones nacionales de los partidos implicados, podrían intervenir para suavizar los radicalismos «locales» e imponer un funcionamiento de las instituciones mínimamente equilibrado.

La situación del País Vasco es, al menos a primera vista, la contraria. Un gobierno tripartito de coalición funciona correctamente —superando las dificultades de una fragmentación parlamentaria—, pero en cambio los problemas de fondo continúan sin resolverse. Aún sin entrar a valorar el principal problema, la continuidad del terrorismo, que no es estrictamente autonómico —y conscientes de este déficit—, la persistencia de la violencia en las calles, los ataques recientes a instituciones sociales tan respetadas como la Caja de Mondragón, las amenazas constantes a la policía estatal y autonómica y a la judicatura, e incluso las diferencias crecientes en la Mesa de Ajuriaenea conducen a pensar que existe un abismo entre las instituciones, o al menos entre el ejecutivo, y las fuerzas políticas que están por la pacificación. Si el gobierno funciona, ¿no sería preferible que asumiera el liderazgo en la estrategia para solucionar los graves problemas de la sociedad vasca? Sin duda es una sugerencia demasiado simple para un problema

tan complejo, pero cualquier pronunciamiento que se haga se resiente de la falta de un análisis global objetivo y del exceso de declaraciones de principios que tienen escasa conexión con las políticas posibles.

### Políticas públicas destacadas

Quizás el dato más significativo radica en que el volumen de los Presupuestos de las CCAA para 1996 ha sido de 8.5 billones de pesetas, con un aumento del 11,4 respecto al año anterior. El incremento se explica principalmente por la asunción de los nuevos traspasos por las CCAA del 143 (entre el 30% y el 40% de crecimiento en Asturias, Madrid y Cantabria). También deben mencionarse los esfuerzos realizados por las CCAA para contener el déficit y el endeudamiento, en la línea de contribuir a cumplir los requisitos fijados en Maastricht para el acceso a la Unión Monetaria Europea.

La amplia realización de traspasos ha propiciado la apertura de nuevas regulaciones y políticas públicas en múltiples sectores, desde puertos deportivos hasta investigación, aunque los sectores más atendidos varíen en virtud de las materias objeto de traspaso y de los caracteres de la estructura productiva de cada CA, como resulta obvio. La reforma de leyes estatales ha impulsado también modificaciones legales de varias CCAA sobre Cajas de Ahorro y Cámaras Agrarias, y también nuevos reglamentos sobre el pequeño comercio y las grandes superficies y sobre los horarios comerciales.

En las CCAA con previo nivel competencial alto, ha sido especial objeto de atención la aplicación de la LOGSE, poniendo en marcha la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), con algunos problemas por la localización de los centros en Cataluña y Galicia, pero en todo caso, con un esfuerzo normativo y de gestión considerable en todas ellas.

En general destaca el interés de casi todas las CCAA en buscar nuevas vías para aumentar el empleo y combatir el paro: en el País Vasco, en Extremadura, (Plan de Empleo e Industria, 1996-99), en La Rioja (Pacto por el empleo), en Castilla y León (creación del ente Público Regional de Energía y varias leyes incidencia económica), aunque esta Comunidad se enfrenta al grave problema de la minería del carbón, problema que por su dimensión depende también del Estado y de las Comunidades Europeas.

En Castilla-La Mancha, el II Pacto Industrial, 1996-99, parece particularmente ambicioso: ha sido firmado por el Gobierno, los sindicatos UGT y CCOO, la Confederación de empresarios de C-LM, la Universidad, las Cámaras de Comercio e Industria, la Federación Regional de Municipios y Provincias y la Caja de Castilla-La Mancha y se concibe como un gran acuerdo para la dinamización industrial de la Comunidad, actuando sobre tres sectores, el fomento de la actividad económica y la competitividad, las relaciones laborales y de formación y el entorno para la actividad económica, moviéndose en torno a 50.000 millones de pesetas en ayudas y subvenciones.

Pero uno de los ámbitos que cada vez aparecen más adecuados al nivel de las

CCAA es amplio campo de la política social, bien gestionando competencias propias (de forma separada o en colaboración con el Estado) o bien desarrollando y ejecutando las leyes básicas del Estado.

Ya nos hemos referido a los planes de vivienda aprobados por muchas CCAA para 1996-99, tras los correspondientes convenios con el Estado. También han aprobado normas reglamentarias para el fomento de la vivienda el País Vasco, Extremadura y Castilla-La Mancha, además de una Ley de Madrid, que ha sido publicada ya en 1997. Por otra parte, destaca la normativa dirigida a diferentes sectores sociales: plan integral para la comunidad gitana de Andalucía; protección y participación de las personas mayores en Canarias, prestaciones económicas de atención social a las personas mayores, en Cataluña. A su vez, la situación del menor ha sido objeto de varias leyes, por ejemplo, en Cataluña y en Madrid, Comunidad está última que ha decidido además crear la figura del Defensor del Menor; en la Comunidad Valenciana se ha creado también el Defensor del discapacitado.

La lucha contra los efectos de las drogas y por disminuir la pobreza constituyen sectores de amplia intervención autonómica, destacando las normas de Galicia y Madrid. En el País Vasco es importante el Plan de lucha contra la pobreza, que tiene importantes precedentes en otras legislaturas, pero que supondrá en 1996, 9.000 millones de pesetas dirigidas a 30.000 familias.

Una novedad es la regulación de La Rioja, por ley, de los criterios para las ayudas a las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en países en vías de desarrollo. Desde hace bastantes años, muchas CCAA vienen prestando apoyo a las ONG's, no sin problemas jurídicos y administrativos, y resulta positivo que esta actividad tenga una ley como cabecera de la normativa, lo que hasta el momento ni siquiera el Estado ha realizado.

Otra novedad digna de reflexión es la propuesta del Presidente de Madrid, Sr. Ruiz Gallardón, para extender el uso del "Plan" como instrumento específico de gobierno a nivel autonómico. A medio camino entre técnica administrativa y especialidad normativa, cumpliría una función integradora y coordinadora de la gestión pública, dotándola de cierta previsibilidad, tanto entre sectores sociales como en niveles administrativos con competencia en la materia. Si bien el Plan de Estrategia Territorial esta previsto con mayor perfección en la ley del suelo de la CA (naturaleza, contenidos, efectos, procedimiento de aprobación), la extensión de esta técnica a Inversiones y Servicios o varios sectores más, supondría trasladar la técnica urbanística tradicional a la mayoría de los sectores de gestión.

En realidad, muchas CCAA vienen aprobando numerosos planes de este tipo, seguramente por el predominio de la función ejecutiva autonómica, y quizás la novedad se encuentra en la propuesta de teorizarlo, que puede llevar aparejada mejoras técnica en la elaboración, aprobación y control de esta técnica. Lo cierto es que la escasa formalización jurídica del Plan (más allá del urbanismo), comporta ciertas deficiencias de publicidad y control, con participación escasa de la Asamblea en su consideración y control. ¿Pueden después instrumentarse a través de normas clásicas, reglamentos o incluso leyes, según los objetivos concretos a alcanzar, o sería preferible construir una forma específica de conocimiento

y control parlamentarios? El fenómeno tampoco es específico, porque el propio Estado viene diseñando diversos planes y a nivel comunitario también son relevantes los planes directivos. Pero si nos ceñimos a las CCAA aparecen algunas cuestiones relevantes, como la adecuación de nuevas técnicas que faciliten el ejercicio de la función ejecutiva predominante, la clarificación del papel que corresponde a los Parlamentos en su conocimiento y control y la posible participación de otras instancias institucionales en su elaboración y ejecución.

### Reformas de las Administraciones autonómicas y régimen local

Entre las numerosas disposiciones sobre reforma administrativa, pueden distinguirse algunas orientaciones claras, que constituyen consolidación de rasgos apuntados otros años.

En primer lugar, continúa la potenciación de la Administración periférica autonómica. Andalucía ha creado delegados del gobierno en cada provincia; Aragón, ha abierto oficinas delegadas en Huesca y Teruel; la Comunidad Valenciana ha formado delegaciones territoriales del Gobierno en las tres provincias. También Extremadura ha reformado las Direcciones Territoriales de la Junta en las dos provincias. Estas medidas se añaden a otras semejantes adoptadas en los años anteriores, de manera que aparece clara la tendencia al fortalecimiento de una administración periférica propia de cada CA, descartando globalmente la idea de la Administración indirecta, que permitiría a las CCAA realizar su gestión a través de las Diputaciones o los Ayuntamientos.

Un volumen importante de normas, generalmente reglamentarias, se dirigen este año a la racionalización y modernización de la Administración. El Plan General en Aragón (que ha aprobado una ley general y sistemática sobre su Administración), un Plan General de Contabilidad Pública en Asturias, una Oficina de Información administrativa, como las ya existentes en varias CCAA, en Cantabria, y una reducción y reasignación de puestos de trabajo intermedios en tres Departamentos en Cataluña. La Comunidad Valenciana ha creado una Comisión Interdepartamental para la racionalización del Sector Público, y más en general, el recurso a las Comisiones interdepartamentales es una técnica frecuente en varias CCAA, que este año se ha utilizado en la propia Comunidad Valenciana (creación de un parque temático, de la Mujer, de la familia).

En Murcia, las reformas administrativas han sido acompañadas por la codificación de la normativa, para evitar la maraña de disposiciones administrativas, en una línea experimentada hace años por Galicia. La Rioja ha iniciado un plan ambicioso de modernización, con pasos previos a la instalación de la ventanilla única. Castilla-La Mancha ha creado un Registro de contratos celebrados por la Administración, que favorece la transparencia. Y Murcia ha seguido también experiencias parecidas instalando la "ventanilla única", que evita incluso el desplazamiento a la sede del órgano administrativo al que pretende dirigirse el ciudadano. También ha abierto un Registro de Contratos y Contratistas de la CA, siguiendo, como la anterior, la aplicación de la Ley de Contratos. Madrid ha creado un número de teléfono único para urgencias.

Durante 1996 se ha realizado la apertura de varias oficinas en Bruselas, de apoyo tanto a la Administración como a los particulares de la CA (Castilla-La Mancha, Murcia), que se añaden a las instaladas en años anteriores (País Vasco, Canarias, etc).

Quizás lo que más llama la atención de las administraciones autonómicas sea el "boom polisindial". Un año más se repite la prolífica aparición de Consejos y Comisiones sectoriales que tienen la doble condición de órganos asesores de la Administración y de órganos de participación de los sectores sociales interesados. El fenómeno es común a casi todas las CCAA. Este año, por ejemplo, solo en La Rioja, se han creado el Consejo Agrario y Agroalimentario, el Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Consejo Riojano del Agua, la Comisión Interinstitucional de Bienestar Social, el Consejo Riojano de Consumo y el Consejo Regional para la Cooperación al Desarrollo. Algo parecido ha sucedido en las Comunidades de Madrid y de Murcia, en este caso con una naturaleza más próxima a la función de asesoramiento a los altos cargos, lo que es otra cuestión.

Por último, continúa un año más un rasgo que se ha incrementado en el último lustro, el reforzamiento de la Presidencia de la CA y del gobierno. A raíz del cambio de gobierno en Cataluña y en la Comunidad Valenciana se han creado sendas Consejerías de Presidencia, que asumen servicios que antes dependían directamente del Presidente. También en Extremadura se ha producido un reforzamiento del aparato de Presidencia (Gabinete, Secretarías, etc).

En cuanto al *Régimen Local*, parece percibirse una indefinición de futuras reformas, a pesar de la aprobación por la FEMP del documento "Bases para el Pacto Local", en septiembre de 1996. Continúan, pues, en precario muchos municipios y persiste la ambigüedad sobre las funciones de las Diputaciones provinciales y los nuevos entes intermedios, que este año dan un paso más en Galicia (Ley comarcal que configura 49 comarcas y 12 regiones funcionales, en torno a las principales ciudades de la CA) y en Aragón, con la puesta en marcha del proceso de comarcalización.

Junto al País Vasco, donde los Territorios Históricos tienen una posición fuerte, sólo las Islas, tanto en Baleares como en Canarias, parecen adoptar unas funciones significativas para los entes territoriales intermedios (en Canarias, modificación de la Ley 14/1990, para allanar el camino a la descentralización en los Cabildos y mejorar las haciendas locales; en Baleares, descentralización en los Consejos Insulares del fomento, ordenación y promoción del turismo, materia realmente importante en la CA). Esto no significa que no se adopten algunas medidas para potenciar a los municipios (este año, por ejemplo, en Castilla y León, delegación en materia deportiva a los municipios de más de 20.000 habitantes; en Cantabria, asistencia letrada a las entidades locales; en Extremadura, Comisión de colaboración con la Federación de Municipios, en Galicia descentralización de algunos servicios sociales, o en Castilla-La Mancha y Aragón la regulación del Fondo de ayudas o inversiones a los municipios), pero no se llega a establecer unas líneas claras de reforma estructural, como parecían deducirse del anuncio del Pacto Local o de la propuesta de Administración única.

## El Senado, a medio camino entre la continuidad y la reforma constitucional

Los resultados de las elecciones han conducido a que el Grupo Parlamentario Popular cuente con la mayoría absoluta en el Senado, dato que, unido a la desaparición del Grupo de Coalición Canaria, ha significado un cambio importante en la composición de los órganos de la Cámara. La presidencia de la misma —Sr. Juan Ignacio Barrero— igual que la presidencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas —Sr. Joaquín Espert— corresponden lógicamente al Partido Popular. Esta situación de mayoría absoluta, así como la dinámica de la actividad parlamentaria, que concede plazos muy breves al Senado para revisar las iniciativas legislativas provenientes del Congreso, tiende lógicamente a un generar un funcionamiento “normal” de la Cámara, que a su vez minusvalora la preocupación, también presente, por la reforma constitucional.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas, integrada en esta Legislatura por 50 Senadores, refleja este doble impulso. Por una parte, ha actuado como Comisión dictaminadora de las leyes que le corresponden (incluida la reforma de los Estatutos de Aragón y Canarias) y por otra, ha emitido informes acerca del contenido autonómico de las demás iniciativas legislativas —dirigidos a las Comisiones competentes por razón de la materia— y especialmente ha sido foro de los principales debates sobre política autonómica. En concreto destacan dos: la presentación por el Ministro Mariano Rajoy del programa autonómico del nuevo Gobierno y el debate —a petición del Gobierno central y del Presidente de Castilla-La Mancha— sobre la reforma de la financiación. Cabría preguntarse si más allá de estos debates puede potenciarse la función de la Comisión con una participación frecuente de los Consejeros autonómicos en la discusión de los proyectos de ley que puedan afectar a las CCAA, es decir, en una tarea mucho más “cotidiana”.

Pero más allá, las tareas de la Comisión más conectadas con las CCAA, como la citada función de informe sobre el carácter autonómico de los proyectos legales y los debates más importantes —como los citados o el que ha de celebrarse sobre el Estado de las Autonomías— ponen de relieve la relativa precariedad de la Comisión, que debe trabajar con unos plazos brevísimos o con unos poderes escasos, por mandato de la propia Constitución. En otras palabras, la Comisión General fue creada por la reforma del Reglamento como una pieza más del progreso hacia la conversión del Senado en Cámara autonómica y si éste objetivo se retrasa, su propia funcionalidad puede quedar en entredicho.

La gran tarea del Senado es, pues, la reforma constitucional, sobre la cual no hay muchos datos nuevos. El Ministro Rajoy en la comparecencia inicial citada formuló la posición favorable del Gobierno, para que en todo caso el Senado fuera Cámara de primer lectura en los proyectos y proposiciones de ley de carácter autonómico y el propio Senado ha designado una Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional. Como la Comisión equivalente de la anterior Legislatura procedió a las audiencias de los Presidentes autonómicos y de los expertos, y llegó incluso a ciertos acuerdos, de manera bastante pública, es posible pensar que ahora se esté trabajando entre los líderes de los Grupos parla-

mentarios con voluntaria discreción, lo que puede ser oportuno si se trata de alcanzar un consenso eficaz para la reforma constitucional. Pero, si tras un período prudente, no se superan las divergencias, convendría que el propio Senado lo asumiera e hiciera público, porque la reforma constitucional afecta a otros órganos, más allá de la propia Cámara (Gobierno, Congreso, CCAA).

### La importancia de la técnica jurídica y su descuido por los legisladores

El ordenamiento jurídico actual en España es verdaderamente complejo. El Juez, el abogado, el alto funcionario debe atender las normas del Derecho Comunitario europeo, del Estado y de 17 CCAA, teniendo en cuenta además las Sentencias del Tribunal Constitucional, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, en su caso. No es una tarea fácil conocer en cada momento el Derecho aplicable a un caso concreto. Seguramente por ello, en los últimos años la doctrina se ha ocupado de los problemas de la técnica jurídica, insistiendo en la responsabilidad del legislador, y más en general, del autor de las normas. No se trata sólo de que las leyes sean claras, estén bien redactadas o sean sistemáticas, para facilitar su aplicación, lo que siempre es deseable, sino de las consecuencias que derivan del principio de seguridad jurídica que proclama el art. 9.3 de la Constitución, y su posible vulneración por los defectos en la elaboración y el contenido de las leyes. Este año se ha producido algún exceso de estos defectos que favorece la reflexión.

Un primer tipo de problemas deriva de la improvisación. En algunas CCAA se están aprobando leyes en tres días (!), forzando los procedimientos legislativos, y dando pie a que se introduzca cualquier tipo de error. La misma improvisación explica que una ley contenga preceptos sobre materias que no tienen nada que ver con el contenido esencial de la disposición, y que ningún jurista sospechará que se encuentran allí. Así, la Ley 9/1996, puramente coyuntural, se aprovecha para cambiar preceptos de la Ley de Aguas y de la Ley de Contratos, normas de carácter mucho más general.

El desdén por la técnica resulta más grave cuando implica infracción de los procedimientos legislativos, como parece que sucedió con la Ley Orgánica 2/1996, que se desgajó de la ley ordinaria sobre ordenación del comercio minorista en el trámite del Senado, al observarse que no todas las CCAA tenían competencia sobre comercio y por tanto se precisaba una Ley Orgánica de Transferencia, sin caer en la cuenta de que el Senado no puede iniciar de esta manera una proposición de ley. Para colmo, la ley no supone una transferencia plena —que era su objeto— porque no incluye la competencia exclusiva.

El descuido y la improvisación alcanzan incluso a los Estatutos de Autonomía. Según se explica en la crónica del Senado, la reforma del Estatuto de Aragón ha cercenado las facultades del Tribunal Superior de Justicia de la CA, porque se ha derogado indebidamente un precepto estatutario. Ciertamente la reformas amplias de los Estatutos de Autonomía implican una gran complejidad,

pero por ello mismo, y por la importancia de los Estatutos, requieren especial atención y la introducción de técnicas adecuadas, como podría ser la redacción de un texto refundido con el resultado de la reforma propuesta por el Parlamento autonómico, para facilitar el debate de las Cortes. En todo caso, ante las próximas reformas amplias de varios Estatutos de Autonomía convendría adoptar las medidas más convenientes para evitar errores como el citado.<sup>1</sup>

Pero donde los problemas de técnica jurídica llegan al extremo es en la llamada "ley de acompañamiento" (este año Ley 13/1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), que contiene modificaciones del régimen económico y fiscal de Canarias, del de Ceuta y Melilla, así como reformas de la Ley de Contratos y la regionalización de las subvenciones, entre otras materias de gran interés autonómico.

Las críticas dirigidas a la "Ley de acompañamiento" del Estado deben extenderse igualmente a las CCAA que la utilizan de forma similar (este año han aprobado este tipo de ley Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja y Madrid), aunque también es cierto que algunas Comunidades continúan incluyendo en la Ley de Presupuestos materias que la doctrina del Tribunal Constitucional no autoriza, lo cual es aún peor. La ley balear incluye además un crédito extraordinario y la exposición de motivos de la ley riojana "teoriza" su existencia explicando que sigue la técnica italiana.

Si bien la "ley de acompañamiento" a los Presupuestos había sido criticada en años anteriores, por los problemas que esta técnica introduce en la seguridad jurídica, el contenido mastodónico y heterogéneo de la ley de este año favorece su cuestionamiento global. La Ley 13/1996 modifica 46 leyes sectoriales —algunas muy importantes— y 4 Decretos legislativos. Siendo un conjunto heterogéneo, en cuanto modifica otras muchas leyes, no se ordena respecto a éstas, sino que llega al extremo de estructurarse de acuerdo con su propio contenido y no con las leyes que reforma, de manera que convierte en un laberinto la búsqueda de las modificaciones que introduce en las leyes anteriores.

El Dictamen del Consejo Económico y Social sobre la misma "...reitera su preocupación por la utilización creciente por parte del gobierno de una técnica legislativa que aporta un elemento más de dispersión de normas reguladoras de una misma materia con la consiguiente inseguridad jurídica. La postura del CES a este respecto es que la utilización de procedimientos de introducción y de modificación fragmentaria de preceptos legales de muy diverso contenido temático y muy distinto alcance a través de una ley que acompañe a los Presupuestos del Estado debería ceñirse a criterios de estricta necesidad..."

Los problemas de inseguridad jurídicas son los más claros, pero la ley de acompañamiento presenta otros problemas, como la distracción sobre el debate público de las leyes (imposible trasladar a la opinión pública las reformas legales que supone), una sutil coacción a la Cámara para que apruebe su contenido al

---

1. Cuando el *Informe* se encontraba ya en la imprenta, el BOE (nº61, 12 de marzo, 1997) ha publicado sendas correcciones de errores a las reformas de los estatutos de Canarias y Aragón. Su contenido, publicado tres meses después de la aprobación de las reformas estatutarias (!), es la mejor demostración de los defectos que criticamos.

mismo tiempo que los Presupuestos, e incluso el peligro de que sirva para introducir los intereses de la alta burocracia en preceptos que resultan apostillas en una ley desestructurada.

Estas críticas no niegan la legitimidad de una ley de acompañamiento a los Presupuestos que incluya las normas que no deben figurar en aquél, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, pero todos los preceptos de dicha ley deben resultar complemento necesario de las normas presupuestarias, es decir deben ser necesarias para la aplicación de la propia Ley de Presupuestos, y por tanto, su aprobación debe ser urgente y su contenido no resultar susceptible de constituir leyes separadas de modificación de legislación sectorial, porque en este caso resulta preferible su aprobación como tal ley diferente.

La crítica no es por tanto a la ley de acompañamiento, sino a su contenido (ley-cajón de sastre) y a su forma de elaboración (ley-escoba) que reúne a final de año todos los textos normativos que los diferentes Ministerios o Consejerías desean modificar.

### Otros temas de interés para las CCAA

*El Comité de las Regiones.* En el conjunto de su actividad, el Comité –bajo la presidencia de Pasqual Maragall– está girando positivamente en una línea de parlamentarización (predominio de los grupos de trabajo y las comisiones sobre las delegaciones nacionales, aunque éstas aún son fuertes), de apertura al exterior para aumentar su legitimidad y de incremento de sus actividades, con cierto equilibrio entre los dictámenes de iniciativa propia (20) y los dictámenes de consulta (26), principalmente a petición de la Comisión, que viene así a reconocer el papel de las regiones y municipios en la construcción de Europa.

El Comité ha decidido vincular sus actividades al programa de trabajo de la Presidencia, como la Comisión y el Parlamento, lo que a largo plazo puede generar mayor interés sobre sus opiniones. En esta línea merece destacarse el “Dictamen sobre los pactos territoriales y locales de empleo”, que pretende incidir en la principal preocupación de la Unión, la reducción del paro.

*La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.* Entre las doctrinas más importantes se encuentra el progreso realizado en la definición de la cláusula de supletoriedad del 149.3 CE (STC 118/1996). Si en sucesivas Sentencias, desde 1989, se venía afirmando que la cláusula de supletoriedad no era título competencial cuando el Estado carecía totalmente de competencia en la materia, ahora se avanza en la misma línea indicando que ni siquiera teniendo el Estado alguna competencia puede dictar normas supletorias, si las mismas no se corresponden con el título adecuado. En ningún caso, pues, tampoco en las competencias compartidas, la supletoriedad es título competencial.

Tras el desarrollo del Estado autonómico en estos años, la supletoriedad recupera su naturaleza original: en caso de laguna, el operador jurídico debe proceder de acuerdo con las reglas de la interpretación, y entre ellas puede acudir al derecho

estatal, si existe, como derecho supletorio, pero el Estado no puede dictar normas amparándose en la eventual función supletoria de su derecho.

### *La importancia creciente de las Conferencias Sectoriales y su insuficiente institucionalización*

Como es sabido, una de las principales deficiencias del Estado autonómico estriba en la debilidad de las técnicas de colaboración entre el Estado y las CCAA. La falta de previsión constitucional ha sido progresivamente paliada por diferentes instrumentos de colaboración creados por la experiencia, entre los que destacan las Conferencias Sectoriales, integradas por el Ministro y los Consejeros autonómicos del mismo sector. Previstas inicialmente en la Ley del Proceso Autonómico, como simples órganos consultivos y una década después en la Ley 30/1992, sin avances apreciables, han desempeñado en algunos sectores funciones muy importantes para acomodar las iniciativas del Estado y de las CCAA pero presentan una gran debilidad. Su eficacia depende casi exclusivamente de la voluntad del Ministro correspondiente. Hay Conferencias Sectoriales que funcionan bien, otras mal y otras ni se reúnen. La misma Conferencia puede funcionar muy bien con un Ministro y desaparecer prácticamente con el siguiente.

Ya de por sí esta situación merece una reforma. Pero las Conferencias Sectoriales adquirirán una importancia aún superior por la aparición de otros factores. En primer lugar, porque la eclosión de los Convenios-tipo del Estado con todas o casi todas las CCAA, ahora realizados bilateralmente, aconseja reconducirlos hacia los Convenios de Conferencia previstos en la Ley 30/1992. En segundo lugar, porque la potenciación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas –cuya ley se encuentra a punto de ser aprobada– requiere el correcto funcionamiento de las Conferencias Sectoriales para transmitir las posiciones de las CCAA respecto a las decisiones comunitarias en las que participe España. Y en tercer lugar, porque la territorialización de las subvenciones –introducida por la reforma de la Ley General Presupuestaria– otorga un papel importante a las Conferencias correspondientes en su distribución entre las CCAA.

Estas tres novedades acrecientan decisivamente la función de las Conferencias Sectoriales y aconsejan su institucionalización para evitar su dependencia respecto la voluntad del Ministro de turno. La cuestión estriba en el método para conseguirlo, porque no está claro que pueda realizarse por ley, salvo que la misma se autolimite y sea objeto de consenso. El ideal podría ser un convenio marco entre el Estado y todas las CCAA que estableciera un régimen común a todas las Conferencias, o quizás mejor, una serie de convenios que fijara las reglas de funcionamiento de cada una de ellas. Frente al posible escepticismo de esta vía, cabe oponer que resulta la más adecuada a la Constitución y que puede verse facilitada porque tanto el Estado como las CCAA tienen mucho que ganar con un correcto funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, que, por cierto, no tienen por qué estar dirigidas siempre por el representante del Gobierno central.